Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 359 Tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding)

Nr. 6 NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 april 2016

I. Algemeen

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de door de verschillende fracties gestelde vragen en naar voren gebrachte punten. Graag ga ik hieronder, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, daarop in.
Bij de beantwoording van de vragen is de indeling van het verslag gevolgd. Waar verschillende fracties dezelfde vragen stellen, zijn deze vragen zoveel mogelijk gebundeld beantwoord. Waar vragen over hetzelfde onderwerp op verschillende plekken in het verslag aan de orde komen, worden deze op één, zo mogelijk herkenbare, plek in de nota beantwoord.

1. Inleiding

De leden van de fracties van VVD, SGP, CDA en ChristenUnie hebben (onder meer in het artikelsgewijze gedeelte van het verslag, bij artikel 4) vragen gesteld over de in artikel 13, tweede lid, opgenomen bepaling dat deze wet vijf jaar na de inwerkingtreding ervan komt te vervallen en de in artikel 12 vervatte verplichting voor de Minister van Veiligheid en Justitie (hierna: de Minister) om binnen drie jaar na de inwerkingtreding een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk aan de Staten-Generaal te zenden. In antwoord op deze vragen merk ik op dat het wetsvoorstel verregaande bevoegdheden bevat die een inbreuk kunnen maken op rechten en vrijheden van burgers. Hoewel er op dit moment geen aanleiding is om te veronderstellen dat de terroristische dreiging die aanleiding vormt voor dit wetsvoorstel na de periode van vijf jaar voorbij zal zijn, geeft de ingrijpende aard van de maatregelen aanleiding om te voorzien in een bezinning over de wenselijkheid van de maatregelen na die periode. Mocht worden geconcludeerd, mede op grond van voornoemde binnen drie jaar aan de Staten-Generaal te zenden evaluatie, dat het wenselijk is om deze wet voor een langere, al dan niet

kst-34359-6
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

onbepaalde, tijd haar werking te doen behouden, kan daartoe een wetsvoorstel worden ingediend. Gelet op de ingrijpende aard van deze wettelijke maatregelen acht ik het passend dat voor het afzien van het vervallen van deze wet een expliciete keuze van de wetgever nodig is. Ik ben er dan ook niet voor om de tijdelijkheid van de wet te laten vervallen, zo antwoord ik in de richting van met name de SGP-fractie. Voor de evaluatie na drie jaar is gekozen om voldoende tijd te bieden om die mogelijkheid te overwegen voor de wet vervalt. Tenslotte is de conclusie getrokken dat wanneer politie en openbaar ministerie onderzoek verrichten op grond van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf, maar er nog geen grond bestaat om betrokkene in voorlopige hechtenis te nemen, noodzaak kan bestaan om maatregelen te kunnen nemen ter bescherming van de nationale veiligheid. Op de verhouding van het onderhavige wetsvoorstel tot het strafrecht wordt in paragraaf 2.6 nader ingegaan.

De leden van de fracties van SP, PvdA en D66 hebben vragen gesteld over de redenen achter het intrekken van een soortgelijk wetsvoorstel in 2011 en de verschillen met het onderhavige wetsvoorstel. Het in 2006 ingediende voorstel Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid[1] bevatte evenals het onderhavige wetsvoorstel een bevoegdheid voor de verantwoordelijke Minister tot het opleggen van een gebiedsverbod, meldplicht en contactverbod. Ook bood het wetsvoorstel een grondslag tot het intrekken van ontheffingen, subsidies, vergunningen en erkenningen of het afwijzen van aanvragen daartoe. Belangrijkste verschil ten opzichte van het ingetrokken wetsvoorstel is de toevoeging van een grondslag voor de Minister om een uitreisverbod op te leggen. Het vorige wetsvoorstel is ingetrokken bij brief van 10 juni 2011 door de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Eerste Kamer, waarin ook de redenen daarvoor zijn toegelicht. Er wordt in die brief onder meer verwezen naar de uitbreiding van de strafrechtelijke mogelijkheden om terrorisme (preventief) tegen te gaan. Men denke bijvoorbeeld aan de Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven van 20 november 2006[2] en de Wet van 12 juni 2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme, uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep als bijkomende straf en enkele andere wijzigingen[3], waarmee de strafrechtelijke mogelijkheden om in een zo vroeg mogelijk stadium op te kunnen treden dreigende terroristische misdrijven werden verruimd. Conclusies uit het rapport met betrekking tot de verhouding van dat wetsvoorstel tot het EVRM zijn in voornoemde brief niet genoemd. Ik acht het nu voorliggende voorstel, zoals onder meer in hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting uiteen is gezet, niet strijdig met onder meer uit het EVRM voortvloeiende waarborgen. In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van PvdA, ChristenUnie en SP naar het verschil in juridische en maatschappelijke werkelijkheid ten opzichte van 2011 met het oog op de noodzaak van preventieve maatregelen kan het volgende worden gemeld. Sindsdien heeft terrorisme in Nederland en in de rest van de wereld zich anders gemanifesteerd, wat aanleiding is geweest voor de verhoging van het dreigingsniveau in 2013. De jihadistische beweging vormt inmiddels een substantiële bedreiging voor de nationale veiligheid van Nederland en voor de internationale rechtsorde. Deze verhoogde dreiging vormt op zichzelf geen reden voor de indiening van het onderhavige wetsvoorstel. De reden voor indiening is gelegen in een aantal

[1] Kamerstukken in dossiernr. 30 566.
[2] Stb. 2006, 580.
[3] Stb. 2009, 245.

overwegingen. Ten eerste is de noodzaak ontstaan om maatregelen te kunnen nemen om de uitreis naar terroristische strijdgebieden in het buitenland tegen te gaan. Het doel van het wetsvoorstel is daarmee verbreed ten opzichte van het in 2011 ingetrokken wetsvoorstel. Ten tweede is het noodzakelijk gebleken het gevaar dat kan uitgaan van teruggekeerde strijders te beperken, ook indien een veroordeling wegens een terroristisch misdrijf in dat strijdgebied (nog) niet haalbaar is gebleken. Daarnaast is geconstateerd dat sinds 2011 het terrorisme zich in een andere verschijningsvorm heeft gemanifesteerd. Binnen de jihadistische beweging is een rolverdeling waarneembaar geworden waarbij sommige leden zich beperken tot ondersteunende, maar voor de jihadistische beweging cruciale, activiteiten die op zichzelf (nog) geen strafbaar feit opleveren. Indien van deze gedragingen toch een gevaar uitgaat voor de nationale veiligheid dient preventief te kunnen worden ingegrepen om die nationale veiligheid te beschermen. Strafrechtelijk optreden is dan immers (nog) niet aan de orde.

De leden van de PvdA-fractie hebben de vraag gesteld of de huidige aanpak van terugkeerders tekortschiet als het gaat om het volgen en het voorkomen van een gevaar voor de nationale veiligheid. Ik acht het van belang om te benadrukken dat momenteel de beschikbare middelen bij alle partners (landelijk en lokaal) worden aangewend om de risico's die van terugkeerders uit gaan weg te nemen, maar dat om de hiervoor genoemde redenen de conclusie moet worden getrokken dat het huidige wettelijke instrumentarium ter bescherming van de nationale veiligheid aanvulling behoeft. Deze leden en de leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts naar de verhouding van het onderhavige wetsvoorstel tot het voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid. Het laatstgenoemde wetsvoorstel ziet op de groep uitreizigers die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid en zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Naar verwachting zal de intrekking van het Nederlanderschap en de hier direct op volgende ongewenstverklaring hooguit enkele keren per jaar plaatsvinden. De maatregel is onderdeel van het bredere palet aan maatregelen dat bij de persoonsgerichte aanpak van personen die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid kan worden ingezet. Wanneer het Nederlanderschap niet wordt of kan worden ingetrokken, heeft betrokkene – op basis van zijn Nederlandse nationaliteit – het recht terug te keren naar Nederland. In een dergelijk geval is het van belang om een toereikend palet aan maatregelen beschikbaar te hebben om de dreiging die uitgaat van een persoon te beperken of de persoon de gelegenheid te bieden te deradicaliseren en terug te keren in de maatschappij. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in verband met het voornoemde voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap of aansluiting bij een terroristische organisatie ook vanuit Nederland kan plaatsvinden en zo ja, of dan nog een uitreisverbod kan worden opgelegd. Deze leden antwoord ik dat aansluiting bij een terroristische organisatie ook kan plaatsvinden in Nederland. Dit valt echter buiten de reikwijdte van het voornoemde wetsvoorstel. Het voorgestelde artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap voorziet alleen in de mogelijkheid tot het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid wanneer een persoon zich buiten het Koninkrijk bevindt. Wanneer een persoon zich in Nederland aansluit bij een terroristische organisatie en er ten aan zien van deze persoon het gegronde vermoeden bestaat dat deze zich buiten en het grondgebied zal begeven met als doel zich aan te sluiten bij een organisatie zoals bedoeld in artikel 3 van onderhavig wetsvoorstel, kan er wel een uitreisverbod opgelegd worden.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het kan dat iemand op grond van zijn band met een terroristische strijdgroep en die zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie niet als een potentiële dreiging kan worden gezien voor onze nationale veiligheid. Deze leden antwoord ik dat voor toepassing van de maatregelen uit het onderhavige voorstel op grond van het wettelijk criterium vereist is dat betrokkene op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Een enkele gedraging is daarvoor onvoldoende. De aansluiting bij een terroristische organisatie zal echter doorgaans tot uiting komen in een aantal gedragingen, op grond waarvan betrokkene wel degelijk in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Deze leden vragen hoe kan worden aangetoond of iemand zich oprecht heeft afgewend van het radicale gedachtengoed. Het is niet mogelijk om de oprechtheid van een persoon aan te tonen of de intenties van een persoon met zekerheid vast te stellen. De overheid zet dan ook alle beschikbare middelen in om enerzijds de risico's voor de nationale veiligheid die van bepaalde personen uitgaan te beperken, en anderzijds het verlaten van het jihadistische gedachtengoed en resocialisatie in de Nederlandse samenleving te bevorderen.

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd of zij het goed begrijpen als zij constateren dat indien het strafrecht niet afdoende is gebleken om een persoon te vervolgen of in voorlopige hechtenis te nemen, dit betekent dat er onvoldoende bewijs is. Deze leden antwoord ik dat voor de toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden, zoals voorlopige hechtenis, sprake moet zijn van een verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis toegestaan. Bij een verdenking van een terroristisch misdrijf geldt daarbij niet het vereiste dat moet blijken van ernstige bezwaren tegen de verdachte. Er kan dus strafrechtelijk worden opgetreden, ook als er mogelijk nóg niet voldoende bewijs is. Uiteraard is de voortgang van het strafrechtelijke onderzoek wel cruciaal voor de voortduring van de vrijheidsbeneming tijdens dat onderzoek. Deze leden vragen voorts of voorlopige hechtenis mogelijk wordt gemaakt. Deze leden antwoord ik dat artikel 9 van het wetsvoorstel in de mogelijkheid van voorlopige hechtenis voorziet in geval van een misdrijf als bedoeld in artikel 8 van het wetsvoorstel, waarin het opzettelijk overtreden van op grond van dit wetsvoorstel opgelegde verplichtingen als een misdrijf strafbaar wordt gesteld.

De leden van de CDA-fractie vragen om een reactie op de vraag gesteld door het College van procureurs-generaal (hierna: het College) in haar consultatie-advies, op welke wijze een persoon die plotseling zijn baard laat staan en een djellaba draagt, een niet goed bekend staande moskee bezoekt en van wie zelfs bekend is dat hij naar een haat predikende imam heeft geluisterd, een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. Het voorbeeld dat door het College wordt aangehaald, levert in mijn ogen niet zonder meer een dreiging voor de nationale veiligheid op. Het is in het aangehaalde voorbeeld immers goed denkbaar dat de betreffende persoon na het luisteren naar de haat predikende imam geen verdere belangstelling toont voor het gewelddadige gedachtengoed, in welk geval alleen zijn uiterlijke kernmerken grond zouden vormen voor het aannemen van een gevaar. Het aangehaalde voorbeeld rechtvaardigt dan niet zonder meer de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen. Wegens de ingrijpende aard van de vrijheidsbeperkende maatregelen acht ik het opleggen daarvan alleen aangewezen in de gevallen waarin aan het voorgestelde wettelijke toepassingscriterium wordt voldaan. Deze leden vragen voorts hoe personen die in een ander land aan de zijde van terroristen willen gaan vechten een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Personen die uitreizen om zich aan te sluiten bij een terroris-

tische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, streven hiermee naar het actief ondersteunen van groeperingen die zich ter plaatse schuldig maken aan misdrijven en die de intentie en potentie hebben tot het plegen van aanslagen tegen westerse belangen, zowel in de regio als in westerse landen, waaronder ook Nederland. Iedereen die zich bij een dergelijke organisatie aansluit, vormt daarmee een werkelijke en actuele dreiging voor de Nederlandse nationale veiligheid. Alleen al de aanwezigheid van uit Nederland afkomstige personen bij dergelijke groeperingen kan leiden tot een toenemende gerichtheid op Nederland binnen deze organisaties. Doordat uit Nederland afkomstige personen kennis van de Nederlandse maatschappij met zich mee brengen, verkrijgen de terroristische groeperingen bovendien concrete informatie die kan bijdragen aan aanslagplanning tegen Nederland. Op de vraag van deze leden of het onderhavige wetsvoorstel een toereikend instrumentarium biedt, antwoord ik dat het onderhavig wetsvoorstel een noodzakelijke aanvulling biedt op het bestaande wettelijke instrumentarium ter bescherming van de nationale veiligheid. Ik benadruk dat de voorgestelde maatregelen nooit op zichzelf staan, maar onderdeel zijn van een multidisciplinaire persoonsgerichte aanpak die in de lokale casusoverleggen wordt bepaald. Ook met de aanvullende mogelijkheden die het onderhavige wetsvoorstel biedt kunnen geen garanties worden gegeven dat een aanslag kan worden voorkomen.

De leden van de CDA-fractie vragen of het wetsvoorstel niet alleen ten aanzien van personen, maar ook ten aanzien van instellingen de ruimte biedt in een vroeg stadium radicalisering te bestrijden. Deze leden vragen voorts, in paragraaf 3, om een antwoord op de vraag van de burgemeester van Amsterdam kan beantwoorden of onderhavig wetsvoorstel «bij de definiëring zoals die nu in onderhavig wetsvoorstel wordt gehanteerd, bij rechtspersonen die anti-integratieve en/of radicaliserende activiteiten ontplooien, voldoende handelingsperspectief biedt». Ook vragen voornoemde leden, eveneens in paragraaf 3, of onderhavig wetsvoorstel nu daadwerkelijk het verschil kan maken ten aanzien van de casus in Utrecht omtrent de Al Fitrah moskee en de daaraan gelieerde organisaties. Deze leden antwoord ik dat het onderhavige wetsvoorstel, indien aan de criteria van het voorgestelde artikel 6 wordt voldaan, interventiemogelijkheden biedt ten aanzien van dit soort organisaties. Dat artikel biedt bestuursorganen immers een grond om aanvragen voor subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen af te wijzen of reeds ter zake genomen besluiten in te trekken. Op deze manier kan worden voorkomen dat dat de overheid middels deze subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen ongewild indirect bijdraagt aan terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Voor zover het gaat om onderwijsinstellingen is hierbij relevant dat de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap tegen de achtergrond van de door de leden van de CDA-fractie aangehaalde casus, heeft aangekondigd[4] de onderwijswetgeving te zullen aanscherpen met de mogelijkheid om ook de voorbereiding van een schoolplan en governance-structuur voor aanvang van een nieuwe school te toetsen. Hiermee ontstaat een geheel aan maatregelen waarmee falend schoolbestuur maximaal tegengegaan kan worden en goed bestuur wordt verstevigd. Tot slot geldt vanzelfsprekend dat in organisaties altijd personen actief zijn, ten aanzien van wie de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen vrijheidsbeperkende maatregelen, indien aan het wettelijke toepassingscriterium wordt voldaan, kunnen worden overwogen.

[4] Kamerstukken II, 2013–2014, 33 495, nr. 57.

De aan het woord zijnde leden vragen waarom de Minister de bevoegdheid krijgt om een meldplicht op te leggen en niet de lokaal bevoegde autoriteit. Gelet op het doel van dit wetsvoorstel, de bescherming van de nationale veiligheid tegen terroristische dreigingen, ligt het in de rede dat de bevoegdheid tot het treffen van vrijheidsbeperkende maatregelen toegekend wordt aan de Minister. Dit neemt niet weg dat de wenselijkheid tot het treffen van maatregelen en voorzieningen ten aanzien van een geradicaliseerd persoon, zoals de leden van de CDA-fractie terecht stellen, juist ook op lokaal niveau kan worden vastgesteld. Het is goed denkbaar dat de burgemeester van een gemeente waar een met (de ondersteuning van) terroristische activiteiten in verband te brengen persoon zich bevindt, de Minister verzoekt tot het opleggen van een maatregel op grond van deze wet. Door nauwe samenwerking wordt ervoor gezorgd dat alle maatregelen passen in een afgewogen – en op de desbetreffende persoon toegesneden – aanpak.

Deze leden vragen voorts naar de termijn tussen de presentatie van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme op 29 augustus 2014 en de indiening van het onderhavige wetsvoorstel, gelet op de urgentie van de zaak. Het opstellen van een wetsvoorstel met potentieel ingrijpende bevoegdheden dient vanzelfsprekend met de nodige zorgvuldigheid te geschieden. Voor dit wetsvoorstel en het eraan gekoppelde voorstel tot wijziging van de Paspoortwet geldt dat zij met voortvarendheid tot stand zijn gekomen en ingediend overeenkomstig de eerder aangekondigde planning. Deze leden vragen voorts naar de reden voor het onderbrengen van de grondslag voor het stopzetten van financiële toelagen en studiefinanciering in separate wetgeving. In reactie hierop antwoord ik deze leden dat het gaat om voorstellen die een inhoudelijk sterk van elkaar verschillende materie betreffen, hoewel beide voorstellen uiteindelijk dienen ter bestrijding van terrorisme. De complexiteit van de afstemming met andere wetten en wetsvoorstellen, de afbakening van de doelgroep en de informatieuitwisseling tussen de uitvoeringsorganen vergde voor het stopzetten van financiële toelagen en studiefinanciering separate wetgeving. Het onderhavige wetsvoorstel kon eerder worden afgerond. Daarmee is tevens recht gedaan aan de wens om de in het Actieprogramma aangekondigde wetgeving zo spoedig als mogelijk bij uw kamer in te dienen.

De leden van de PVV-fractie vragen aan welke stromingen of groeperingen, anders dan het jihadisme, de regering heeft gedacht bij het opstellen van het wetsvoorstel. Hierbij wordt gewezen naar het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (hierna: DTN) dat de NCTV drie tot vier maal per jaar uitbrengt. In het DTN is aandacht voor alle vormen van radicalisering en extremisme. Dat betekent dat er niet alleen naar de ontwikkeling rond de jihadistische beweging – die het huidige dreigingsbeeld domineert – wordt gekeken, maar ook naar de ontwikkelingen rond extreemlinks, extreemrechts, dierenrechtenextremisme en eventuele andere vormen om het dreigingsniveau in Nederland te bepalen. Het wetsvoorstel is zo geformuleerd dat het ook in de toekomst inzetbaar is tegen andere fenomenen waar een substantiële dreiging van uit gaat. Zo antwoord ik ook de leden van de ChristenUnie-fractie, die naar aanleiding van de constatering dat meerdere vormen van terrorisme onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel kunnen vallen vragen hoe breed het wetsvoorstel in deze zin moet worden opgevat. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de twee hoofddoelen van de wet – het beschermen van de nationale veiligheid en het verhinderen van deelname van of ondersteuning aan jihadisme – met elkaar zijn verbonden. Het doel van het onderhavige wetsvoorstel is het beschermen van de nationale veiligheid onder andere door deelname aan of ondersteuning van een terroristische beweging zo veel als mogelijk te verhinderen. De jihadis-

tische beweging vormt momenteel een substantiële bedreiging voor de nationale veiligheid van Nederland en voor de internationale rechtsorde.

De aan het woord zijnde leden vragen of de regering verwacht dat de inzet van bestuurlijke maatregelen de strafrechtelijke opsporing bemoeilijkt. Deze leden antwoord ik dat dit onder omstandigheden inderdaad het geval kan zijn. Daarom wordt dit risico uitdrukkelijk in afstemming met alle betrokken partijen afgewogen voorafgaand aan het opleggen van een bestuurlijke maatregel. Het kan in sommige gevallen immers onwenselijk zijn om iemand er middels het opleggen van een bestuurlijke maatregel van op de hoogte te stellen dat hij of zij in de gaten wordt gehouden door de autoriteiten. Anders dan de leden van de ChristenUnie-fractie zie ik geen risico dat de in dit wetsvoorstel geregelde bestuurlijke maatregelen leiden tot verminderde inzet van strafrechtelijke middelen, anders dan in de gevallen waarin bestuurlijke maatregelen een persoon succesvol afhouden van het plegen van strafbare feiten. Waar sprake is van een verdenking wegens een terroristisch misdrijf is strafrechtelijk optreden geïndiceerd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen ook naar de begeleiding die kan worden aangeboden naast het treffen van maatregelen uit het wetsvoorstel. Sinds oktober 2015 is de deradicaliseringsfaciliteit Exits operationeel. Exits richt zich op geradicaliseerde islamitische personen die openstaan voor deradicalisering en re-integratie in de samenleving buiten het jihadistische netwerk. Exits is er ook voor personen die maatregelen opgelegd hebben gekregen uit dit wetsvoorstel. Een traject wordt alleen gestart als een persoon daadwerkelijk bereid is om te werken aan zijn re-integratie buiten het extremisme. Het lokale multidisciplinair casusoverleg voert regie over de meest effectieve interventiestrategie met het doel de dreiging die van een persoon uit kan gaan te verminderen. Die aanpak zou kunnen bestaan uit een combinatie van een maatregel op grond van onderhavig wetsvoorstel met deelname aan een deradicaliseringsprogramma.

Deze leden vragen ook hoe moet worden onderbouwd dat iemand op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten. Deze leden antwoord ik dat uit de beschikking waarbij de maatregel wordt opgelegd daartoe expliciet zal moeten blijken welke gedragingen tot dat oordeel hebben geleid. Uitgebrachte ambtsberichten kunnen onderdeel uitmaken van die onderbouwing. De aan het woord zijnde leden vragen waarom niet is gekozen voor een voorafgaande rechterlijke toets. Toetsing voorafgaand aan de (voorgenomen) bestuurlijke beslissing door de bestuursrechter zou een breuk betekenen met het algemene stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht staat rechtsbescherming open tegen een besluit van de overheid. Dit geldt ook andere ingrijpende overheidsbesluiten en er is in dit geval geen reden om specifiek voor deze besluiten een uitzondering te maken. Middels het overslaan van de bezwaarfase is wel voorzien in de mogelijkheid om zo snel mogelijk een rechtelijk oordeel te verkrijgen over een opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel. Deze leden achten het voorts niet ondenkbaar, maar wel onwenselijk, dat de voorgestelde maatregelen zullen worden opgelegd zonder dat sprake is van meer dan een vermoeden en vragen welke waarborgen het wetsvoorstel bevat om dit te voorkomen. Deze leden antwoord ik dat het wettelijke criterium daaraan in de weg staat. Tot slot bestaat de mogelijkheid om deze besluiten snel aan de bestuursrechter voor te leggen om hierover ook een rechterlijk oordeel te verkrijgen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen voorts hoe vaak de in deze wet opgesomde maatregelen naar verwachting zullen worden opgelegd? Gezien de momenteel bekende casuïstiek wordt ingeschat dat de maatregelen strekkende tot een gebiedsverbod of contactverbod (artikel 2, tweede lid, onderdelen b en c) en weigering of intrekking van besluiten (artikel 6) een gering aantal personen zal treffen; naar schatting minder dan 10 maatregelen per jaar. Een maatregel strekkende tot een meldplicht komt naar verwachting vaker voor. Datzelfde geldt voor het uitreisverbod. Het gaat daarbij naar verwachting tussen de 10 en 50 maatregelen per jaar. Naar verwachting zal het uitreisverbod vaak worden gecombineerd met het opleggen van een meldplicht.

2. Vrijheidsbeperkende maatregelen

2.1 Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of degene ten aanzien van wie een meldplicht wordt overwogen omdat is gebleken dat hij de jihadistische idealen ook buiten dat strijdgebied wil blijven verwezenlijken, in de praktijk niet al in detentie zit. De aan het woord zijnde leden doelen vermoedelijk in dit verband op de passage in de toelichting over teruggekeerde jihadstrijders. Ten aanzien van terugkerende jihadisten geldt dat alle beschikbare middelen bij de landelijke en lokale partners worden aangewend om eventuele risico's die van hen uit kunnen gaan weg te nemen. Politie en AIVD maken een inschatting van de potentiële dreiging die van terugkeerders uitgaat. Uitgangspunt is het direct aanhouden van terugkeerders en het veiligstellen van bewijsmateriaal. Het openbaar ministerie gaat, waar mogelijk, over tot strafvervolging. Waar nodig houden politie en AIVD terugkeerders scherp in beeld, blijven zij alert op ontwikkelingen en delen zij relevante informatie. Terugkeerders worden daarnaast in het lokale domein regelmatig besproken in een multidisciplinair casusoverleg. Hierin werken de betrokken landelijke en lokale partijen intensief samen met het doel informatie uit te wisselen en een pakket met de meest effectieve maatregelen samen te stellen. De meldplicht kan er in dat geval toe bijdragen dat zicht wordt gehouden op de betrokkene.

De leden van de VVD-fractie en de PvdA-fractie (in paragraaf 1) hebben gevraagd of het risico bestaat dat de vrijheidsbeperkende maatregelen, hoewel niet als straf bedoeld, door de rechter als punitief zullen worden beoordeeld. De regering is er, zoals uiteengezet op pagina's 22 en 23 van de memorie van toelichting, van overtuigd dat de voorgetelde preventieve maatregelen geen *criminal charge* in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens opleveren. Daartoe zijn de voorgestelde maatregelen getoetst aan de criteria (1) classificatie onder nationaal recht, (2) aard van de overtreding, (3) ernst van de opgelegde maatregel en (4) punitief of afschrikwekkend karakter van de maatregel.

De leden van de SGP-fractie vragen of is overwogen om de reeds in artikel 172a van de Gemeentewet opgenomen bevoegdheid tot het opleggen van een gebiedsverbod ter bescherming van de openbare orde uit te breiden teneinde deze ook op te kunnen leggen ter bescherming van de nationale veiligheid. Deze leden antwoord ik dat het hier weliswaar ook een gebiedsverbod betreft, maar dat naast het doel ook het tot oplegging bevoegde bestuursorgaan anders is. De bescherming van de nationale veiligheid middels toepassing van bevoegdheden door de Minister past niet binnen de reikwijdte van de Gemeentewet. Deze leden vragen voorts of het in het kader van het contactverbod niet meer voor de hand zou liggen om, naast het zich in de nabijheid van iemand begeven, ook iedere andere vorm van contact te verbieden. Deze leden antwoord ik dat een

dergelijk verbod niet handhaafbaar zou zijn. Zo zou bijvoorbeeld de naleving van een verbod om contact te hebben via email of een andere vorm van communicatie via internet niet te controleren zijn, reeds omdat de toegang tot internet vanwege de wijdverbreide beschikbaarheid ervan niet kan worden verhinderd.

De leden van de VVD-fractie vragen of een persoon die is opgenomen in het Register paspoortsignaleringen kan reizen met zijn paspoort, ongeacht of het paspoort daadwerkelijk is ingehouden. Middels de signaleringsprocedure van artikel 23 van de Paspoortwet kunnen de paspoorten vervallen worden verklaard van personen waarbij het gegronde vermoeden bestaat dat deze buiten het Koninkrijk handelingen verrichten die een bedreiging vormen voor de veiligheid van het Koninkrijk of daarmee bevriende mogendheden. De procedure houdt in dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op verzoek van de Minister, betrokkene opneemt in het Register paspoortsignaleringen (RPS). Op grond daarvan kan zijn paspoort worden ingehouden door de autoriteiten die daartoe bevoegd zijn, zoals de burgemeester of de politie. Vervolgens wordt de procedure gestart om het paspoort ongeldig te verklaren. De signalering op zichzelf leidt er niet toe dat het paspoort ongeldig is. Pas als het paspoort feitelijk in handen komt van bevoegde Nederlandse autoriteiten kan het document worden vervallen verklaard. Tot die tijd kan met het reisdocument worden gereisd. Het is daarom van belang om zo spoedig mogelijk tot inhouding over te gaan. Daartoe kan ik betrokkene laten opnemen in het Opsporingsregister (OPS), welke door de politie en de Koninklijke marechaussee wordt geraadpleegd. Voorts kan ik betrokkene een inleverplicht opleggen (artikel 62 Paspoortwet). Een mondeling verzoek tot het inleveren van het paspoort, betekent dat de houder hieraan onmiddellijk gevolg moet geven. Het niet voldoen aan de inleverplicht is een strafbaar feit en wordt gestraft met geldboete van de tweede categorie (per 1 januari 2016: maximaal € 4.100,-). Ten overvloede wijs ik erop dat het in onderhavig wetsvoorstel opgenomen uitreisverbod er toe leidt dat het paspoort, alsook de Nederlandse identiteitskaart, wél van rechtswege vervallen. Daartoe is een rijkswetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet aanhangig gemaakt.[5] Zodra een uitreisverbod is opgelegd, kan niet meer met de Nederlandse reisdocumenten worden gereisd. Ongeacht of deze reisdocumenten feitelijk zijn ingehouden, worden zij onmiddellijk als ongeldig geregistreerd in (inter)nationale databases.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het uitreisverbod zich verhoudt tot het EU-recht. De leden van de PVV-fractie vragen, in paragraaf 2.5 van het verslag, wanneer een bestuurlijke maatregel in strijd komt met het EU-recht, in het bijzonder het vrij verkeer van personen, en of, en zo ja waarom, dan wordt afgezien van de oplegging van de maatregel.
Iedere burger van de Unie heeft in beginsel het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven. Dat is geregeld in artikel 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 45, eerste lid, van het EU Handvest voor de Grondrechten en nader uitgewerkt in Richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. Wanneer een uitreisverbod wordt opgelegd aan een EU-burger houdt dat een beperking van de vrijheid van verkeer in. Het is betrokkene namelijk niet toegestaan uit te reizen naar EU-landen die geen onderdeel uitmaken van het Schengengebied, zoals Bulgarijë, Cyprus, Groot-Brittannië,

---

[5] Wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het van rechtswege laten vervallen van reisdocumenten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd (Kamerstukken II 2015/16, 34 358 (R 2065), nr. 2)

Ierland, Kroatië en Roemenië. Het vrij verkeer van Unieburgers is evenwel geen onbegrensd recht. Op grond van artikel 27 van de Richtlijn 2004/38/EG hebben lidstaten de mogelijkheid dit recht in te perken wegens redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Overeenkomstig 52, eerste lid, van het EU Handvest geldt voor artikel 45, eerste lid, van het EU Handvest dezelfde beperkingssystematiek als bij het EVRM. Voor wat betreft de wettelijke basis voor de beperking geldt dezelfde overwegingen als bij het recht het land te verlaten. Wat betreft legitiem doel en proportionaliteit heeft het Hof van Justitie de eerder gerapporteerde redenering en marginale Unierechtelijke toetsing waar het de vrijheid van verkeer betreft in recente rechtspraak herbevestigd. In 2011 heeft het bepaald dat «*artikel 27 van richtlijn 2004/38/EG (...) [niet] in de weg [staat] aan een nationale regeling die het mogelijk maakt, het recht van een staatsburger van een lidstaat om zich naar het grondgebied van een andere lidstaat te begeven, te beperken*».[6] Aan deze beperking verbindt het Hof wel de voorwaarde dat het moet gaan om het gedrag van de burger dat een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt. De voorwaarden bij het uitreisverbod zijn hiermee in overeenstemming. Het gegronde vermoeden dat de persoon zich buiten het Schengengebied zal begeven met als doel zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie dat leidt tot het beperken van zijn recht het land te verlaten, is gebaseerd op de gedragingen van deze persoon. Daarmee wordt een fundamenteel belang van de samenleving beschermd, namelijk het belang om te voorkomen dat personen zich in strijdgebieden buiten het Schengengebied aansluiten bij een terroristische organisatie en daarmee een bedreiging vormen voor de veiligheid in de desbetreffende gebieden alsmede voor de nationale veiligheid in Nederland zelf. Vanaf het moment van aansluiten vormen betrokkenen een werkelijke, actuele dreiging voor de Nederlandse samenleving. Dit geldt niet alleen voor personen die actief deelnemen aan de gewapende strijd of persoonlijk betrokken zijn bij misdrijven, maar ook voor personen die hieraan praktische ondersteuning bieden. De aansluiting van uit Nederland afkomstige personen bij dergelijke groeperingen kan leiden tot een toenemende aandacht voor en gerichtheid op Nederland en verkrijging van concrete informatie die kan bijdrage aan (succesvolle) aanslagplanning tegen Nederland binnen terroristische organisaties. Tevens kan er aanzuigende werking uitgaan van reeds uitgereisde Nederlanders, hetgeen invloed heeft op radicalisering en rekrutering van in Nederland verblijvende potentiële uitreizigers.

De leden van de VVD-fractie vragen of een uitreisverbod kan worden opgelegd aan unieburgers die niet de Nederlandse nationaliteit hebben. Het opleggen van een uitreisverbod kan ook geschieden aan unieburgers die niet de Nederlandse nationaliteit hebben. Er vindt daarbij in alle gevallen een individuele toetsing plaats waarbij alle individuele omstandigheden, evenredigheid en proportionaliteit worden meegewogen. De waarborgen die het Unierecht biedt aan Unieburgers zullen nadrukkelijk moeten worden gewogen wanneer de maatregel wordt opgelegd aan Unieburgers met een andere nationaliteit dan de Nederlandse.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre de controle aan de grens van het Schengengebied waterdicht is en makkelijk tot fouten kan leiden. Zij vragen of iedereen die gesignaleerd staat ook aan de buitengrens van het Schengengebied wordt aangehouden. De leden van de SGP-fractie vragen, in paragraaf 2.4, of bij de buitengrenzen van de Europese Unie per definitie wordt gecontroleerd met behulp van elektronische apparatuur en

---

[6] Hof van Justitie van de EU, Hristo Gaydarov t. Direktor na Glavna direktsia «Ohranitelna politsia», 17
november 2011, zaak C-430/10.

aan de hand van de signaleringssystemen van ingenomen paspoorten. De wijze waarop de grenscontroles aan de Schengenbuitengrenzen dienen te worden uitgevoerd is geregeld in artikel 7 van verordening (EG) nr. 562/2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (de Schengengrenscode). In de regel worden personen, ook als zij het recht van vrij verkeer hebben, onderworpen aan een controle tot vaststelling van de identiteit op basis van de overgelegde of getoonde reisdocumenten. Daarbij kunnen grenswachters de databanken raadplegen met informatie over gestolen, ontvreemde, verloren of ongeldig gemaakte documenten. Hierin worden ook de reisdocumenten opgenomen die ten gevolge van het voorgestelde uitreisverbod van rechtswege zijn vervallen. Omdat deze systemen op nummer werken en altijd mogen worden geraadpleegd, is de controle hierop effectief. Indien door grensbewakers wordt vastgesteld dat iemand niet beschikt over een geldig reisdocument, zal betrokkene niet verder kunnen reizen. Naast de documentcontrole, kunnen de grenswachters ook de nationale en Europese databanken met persoonsgegevens raadplegen om zich ervan te vergewissen dat de betrokkene geen reëel, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de binnenlandse veiligheid, de openbare orde, de internationale betrekkingen van de lidstaten dan wel een gevaar voor de volksgezondheid vormt. Op grond van de Schengengrenscode mogen de grenswachters deze controle bij personen die het vrij verkeer genieten enkel op niet-systematische basis uitvoeren. Een persoonssignalering kan daarom ongezien blijven. Er is op dit punt overigens een wijziging van deze Schengengrenscode in voorbereiding op basis waarvan systematische controle van personen die het vrij verkeer genieten mogelijk wordt.[7] De persoonssignalering is overigens uitsluitend mogelijk op basis van artikel 36 van het Besluit SIS-II.[8] Deze signaleringsgrond houdt een discrete of onopvallende controle in. Dat betekent dat de grenswachter mededeling aan de Nederlandse autoriteiten doet van het aantreffen van de gesignaleerde persoon, de plaats en het tijdstip van de controle, en bijvoorbeeld de reisroute en bestemming van betrokkene. De grenswachter is echter niet bevoegd om de persoon aan te houden. Aanhouding mag enkel geschieden na een uitvaardiging van een Europees Arrestatiebevel door een officier van justitie, en betrokkene is op het moment van controle aan de grens nog niet in overtreding van het uitreisverbod. Het is binnen de huidige wettelijke kaders en toepassing van het SIS-II niet mogelijk een persoon met een uitreisverbod op andere wijze te signaleren dan op basis van artikel 36. In Europees verband wordt thans onderzocht welke mogelijkheden er zijn om «foreign terrorist fighters» op te nemen in het SIS II en welke opvolgingsmogelijkheden daaraan gegeven kunnen worden.

De aan het woord zijnde leden vragen naar het vermoedelijke afschrikwekkende effect van een uitreisverbod, mede omdat de het uitreisverbod mogelijk aan een hele specifieke groep kan worden opgelegd die al ver in het proces van radicalisering zit met een grote wens om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie van hun keus. Allereerst dient vermeld te worden dat wanneer iemand vanuit zijn overtuiging – van het bestaan van een persoonlijke verplichting om zich aan te sluiten bij een jihadistische organisatie – de wil heeft om uit te reizen, het niet altijd mogelijk is om iemand tegen te houden. De regering acht het echter wel van groot belang dat de mogelijkheid tot het uitreizen zo veel als mogelijk wordt beperkt. De bescherming van de nationale veiligheid en het verhinderen

[7] COM (2015) 670: Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation No 562/2006 (EC) as regards the reinforcement of checks against relevant databases at external borders.

[8] Besluit 2007/533/JBZ van de raad van 12 juni 2007, betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS-II).

van deelname aan het jihadisme staan centraal. Wel ben ik realistisch in de onderkenning dat het psychologisch effect van de oplegging van een uitreisverbod voor personen met een grote motivatie tot uitreis – gestoeld op een jihadistische overtuigingen – beperkt kan zijn.

Voornoemde leden vragen hoe is geborgd dat een persoon het uitreizen direct onmogelijk wordt gemaakt op het moment dat een uitreisverbod wordt opgelegd. In het rijkswetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet wordt voorgesteld dat de reisdocumenten van betrokkene van rechtswege vervallen zodra een uitreisverbod is opgelegd. De nummers van deze documenten worden opgenomen in de internationale databases zoals het SIS-II en het SLTD van Interpol. Zoals hierboven reeds is gesteld mogen deze databases door grensbewakingsautoriteiten altijd worden geraadpleegd. In dat geval wordt direct duidelijk dat het document van betrokkene niet langer geldig is.

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd welke instanties bevoegd zijn om het verzoek aan de Minister te doen om over te gaan tot het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel.
Om terrorisme te bestrijden vindt doorlopend afstemming tussen de betrokken organisaties plaats over de meest effectieve aanpak. Afstemming op lokaal niveau tussen onder andere gemeenten, politie, openbaar ministerie, jeugdzorg, buurtteams en ggz vindt plaats in het zogenoemde lokale multidisciplinaire casusoverleg. Bij de afstemming van een maatwerkaanpak kunnen de betrokken organisaties tot de conclusie komen dat het instrumentarium van deze diensten te kort schiet om het risico afdoende te reduceren. De burgemeester kan, als regiehouder van het lokale multidisciplinaire casusoverleg, de Minister dan verzoeken een bestuurlijke vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen. Een bestuurlijke maatregel kan tevens getroffen worden naar aanleiding van een ambtsbericht van de AIVD. Er zal in beginsel altijd afstemming plaatsvinden met de betrokken burgemeester(s) voordat over wordt gegaan tot het opleggen van een maatregel.

De leden van de SP-fractie vragen of de Minister besluiten omtrent een vrijheidsbeperkende maatregel steeds in persoon zal nemen. De Minister is bij uitsluiting bevoegd om besluiten omtrent vrijheidsbeperkende maatregelen, waaronder het besluit tot oplegging ervan, te nemen. Ik ben dan ook ten volle verantwoordelijk voor (de voorbereiding van) deze besluiten en de daaraan ten grondslag liggende afwegingen.

Deze leden vragen in hoeverre het mogelijk is om alle reisdocumenten, zoals een identiteitskaart of buitenlands paspoort, in te nemen als er een reële dreiging is. Ook de leden van de PVV-fractie vragen, in paragraaf 9 van het verslag, of de bevoegdheid bestaat om reisdocumenten in te nemen van buitenlanders als er een vermoeden is dat deze personen gaan deelnemen aan terroristische activiteiten. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet wordt voorgesteld dat ook een Nederlandse identiteitskaart (NIK) van rechtswege vervalt bij het opleggen van een uitreisverbod. Betrokkene zal daarom ook de NIK moeten inleveren. Het documentnummer wordt bovendien opgenomen in de internationale databases SIS-II en het SLTD. Dit geldt niet voor buitenlandse reisdocumenten. Sinds een eventuele tweede nationaliteit niet meer wordt geregistreerd in de basisregistratie personen is voor Nederlandse autoriteiten niet altijd duidelijk dat betrokkene over een andere nationaliteit beschikt. Als dat al duidelijk is, dan is ongewis of betrokkene feitelijk over een buitenlands paspoort beschikt. Bovendien kan betrokkene, zelfs al zou hij het document moeten inleveren bij de Nederlandse autoriteiten, bij de bevoegde autoriteiten van zijn andere nationaliteit altijd een nieuw

document aanvragen. Nederland kan deze autoriteiten niet verhinderen een dergelijk document te verstrekken.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de problematiek van terugkomende en uitreizende Syriëgangers, naar de wijken waarin het jihadistisch gedachtengoed het meest speelt, of vooral de G4- of G32-burgemeesters hier frequent mee te maken hebben en waarom door de regering niet meer ingespeeld is op de behoeften van de burgemeesters van de grote steden. Deze leden antwoord ik dat deze problematiek op dit moment het meest nijpend is in ongeveer tien gemeenten. In deze gemeenten, en in toenemende mate ook daarbuiten, is er een gerichte aanpak van de problematiek. Het Rijk biedt gericht advies, expertise en ondersteuning aan gemeenten en relevante organisaties in de aanpak van jihadisme en radicalisering. Het kan gaan om ondersteuning van de aanpak via bijvoorbeeld handreikingen en kennisproducten of aanbieden van kennis en expertise, bijvoorbeeld via de NCTV, de Expertise Unit Sociale Stabiliteit en het opleidingsaanbod van het Rijksopleidingsinstituut tegen Radicalisering (ROR). Ook krijgen deze gemeenten financiële ondersteuning voor de versterking van hun lokale aanpak via de zogenoemde versterkingsgelden. De regering zet zich dan ook maximaal in om deze gemeenten te voorzien in hun behoeften. Ook vragen de leden van de CDA-fractie naar de reden waarom is besloten om de oplegging van de in dit wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid tot het treffen van maatregelen niet is neergelegd bij de lokale gezagsdragers. Een centrale toepassing op landelijk niveau is volgens de regering wenselijk en noodzakelijk. Bij een gebiedsverbod zal het bijvoorbeeld om objecten in verschillende gemeenten gaan, en een contactverbod kent in het geheel geen vaststaande territoriale afbakening. In elk geval gaat het te beschermen belang, de nationale veiligheid, het lokale niveau te boven. Daarbij bevordert oplegging van de maatregelen op centraal niveau uniformiteit in de toepassing. Dat de bevoegdheid op landelijk niveau is neergelegd, sluit een actieve betrokkenheid van een burgemeester nadrukkelijk niet uit. Alle maatregelen dienen te passen in een afgewogen en toegesneden aanpak die aansluit op de persoonsgerichte maatregelen die in het lokale multidisciplinaire casusoverleg worden afgestemd. Zodoende is dan ook al een start gemaakt met het implementatieproces van dit wetsvoorstel. Hierbij is zeer nadrukkelijk aandacht voor de behoeften van deze gemeenten waarin de problematiek het meest nijpend is.

De aan het woord zijnde leden vragen of tegemoet kan worden gekomen aan het verzoek van de Raad voor de rechtspraak om concrete voorbeelden en gedragingen aan te dragen om de rechtspraak enige houvast te bieden bij het beoordelen van de rechtmatigheid van de opgelegde maatregelen. Ik wijs hierbij op de in de memorie van toelichting aangehaalde jurisprudentie van het EHRM waarin duidelijk wordt gemaakt dat bedreigingen van de nationale veiligheid variëren in aard en tijd en daarom naar hun aard niet goed van tevoren te omschrijven zijn. Deze lijn van het EHRM onderschrijft het standpunt dat het, zeker waar het de bescherming van de nationale veiligheid betreft, onvermijdelijk is dat het nationale recht een zekere discretionaire bevoegdheid overlaat aan de uitvoerende macht. Er kan weliswaar een indicatie worden gegeven van gevallen waarin mogelijk sprake is van een gevaar voor de nationale veiligheid (te denken valt aan teruggekeerde Syriëgangers) maar of dat ook daadwerkelijk het geval is zal telkens van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

2.2 Gebiedsverbod en contactverbod

De leden van de CDA-fractie vragen of de voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregelen ook kunnen worden toegepast zonder dat er sprake is van een bedreiging van de nationale veiligheid. Deze leden antwoord ik dat dat niet kan. Noodzakelijkheid ter bescherming van de nationale veiligheid vormt een vereiste voor de toepassing van de voorgestelde maatregelen. Voor de door deze leden geschetste situaties geldt dan ook dat de inzet van een vrijheidsbeperkende maatregel kan worden overwogen indien in het concrete geval aan het wettelijke toepassingscriterium wordt voldaan.

Deze leden vragen voorts of het wetsvoorstel computercriminaliteit III[9] de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde maatregelen kan effectueren in de digitale praktijk. De voorzieningen die in het kader van het wetsvoorstel computercriminaliteit III worden voorgesteld, beogen een versterking van de opsporingsmogelijkheden op het internet. De inzet van de in dat verband voorgestelde bevoegdheden is gericht op de opheldering van een strafbaar feit en niet op het effectueren van een op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding op te leggen bestuurlijke maatregel.

Voornoemde leden hebben in paragraaf 7 gevraagd in hoeverre het mogelijk is om een maatregel op te leggen welke betrekking heeft op het niet mogen betreden van meerdere gemeenten en ook op het niet mogen bezoeken van bepaalde locaties in meerdere gemeenten. In reactie hierop antwoord ik deze leden dat artikel 2, tweede lid, onderdeel b, van het onderhavige wetsvoorstel het mogelijk maakt dat meerdere gebieden in Nederland worden aangewezen en op zichzelf geen absolute beperking stelt aan de omvang daarvan. Wel is bepaald dat dat gebied niet groter mag zijn dan strikt noodzakelijk voor de bescherming van de nationale veiligheid. Daarnaast dient het gebied waarin de betrokken persoon zich niet mag bevinden zodanig helder te zijn omschreven, dat daarover geen misverstanden kunnen ontstaan.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de inzetbaarheid van het gebiedsverbod in relatie tot verplaatsingen van jihadisten. Ik wens te benadrukken dat de bevoegdheden zoals voorgesteld in deze wet zijn bedoeld ter bescherming van de nationale veiligheid en niet om ongewenste woonsituaties te veranderen of verhuisbewegingen te beïnvloeden. Ik verwijs naar de wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek in verband met de selectieve woningtoewijzing op grond van overlast gevend of crimineel gedrag (hierna: Rotterdamwet). In het kader van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme wordt aan de Rotterdamwet de mogelijkheid toegevoegd om huurders in het kader van een huisvestings-vergunning te screenen op o.a. radicaal, extremistisch of terroristisch gedrag. De nota naar aanleiding van het verslag bij dat wetsvoorstel is op 10 februari ingediend bij uw Kamer. Het kabinet is van mening dat met dit wetsvoorstel de bestuurlijke armslag wordt uitgebreid op punten waar het uitbreiding behoeft. Op de vraag van deze leden naar een versoepeling van het huidige toepassingscriterium, dat eist dat een maatregel noodzakelijk is ter bescherming van de nationale veiligheid, wordt in paragraaf 10 ingegaan.

---

[9] Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de verbetering en versterking van de opsporing en vervolging van computercriminaliteit (34 372).

2.3 Meldplicht

De leden van de CDA-fractie vragen naar de relevantie van de meldplicht ten aanzien van teruggekeerde jihadgangers, in het licht van de door deze leden, onder verwijzing naar een aangehouden motie van Van Toorenburg c.s.[10], geuite wens om deze personen waar mogelijk te detineren. Op de vraag of terugkeerders in alle gevallen kunnen worden gedetineerd ben ik in reactie op een vraag van de leden van de VVD-fractie reeds in paragraaf 2.1 ingegaan. Er zitten thans zes terugkeerders gedetineerd in een terroristenafdeling (peildatum 26 februari). Wanneer voorlopige hechtenis (nog) niet mogelijk is, is de meldplicht één van de mogelijk overige maatregelen die ten aanzien van een terugkeerder kan worden overwogen. Uitbreiding van de gronden waarop voorlopige hechtenis kan worden toegepast, zoals deze leden voorstellen, zou betekenen dat vrijheidsontneming mogelijk zou worden gemaakt zonder dat sprake is van een redelijke verdenking van een strafbaar feit. Dat past naar mijn stellige overtuiging niet in een rechtsstaat en artikel 5 van het EVRM biedt daar ook niet de ruimte toe. Ik verwijs naar mijn brief van 8 december 2015[11] over administratieve detentie. Hoewel het dus niet mogelijk is om geheel tegemoet te komen aan de door deze leden geuite wens om alle terugkeerders, ook als geen sprake is van een verdenking wegens een terroristisch misdrijf, te detineren, wil ik er binnen de grenzen van de rechtsstaat alles aan doen om nationale veiligheid zo goed mogelijk te beschermen. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet daarom in de mogelijkheid om in die gevallen een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen. In voornoemde brief heb ik bovendien aangekondigd dat ik zou onderzoeken in hoeverre elektronisch toezicht kan worden toegevoegd aan dit wetsvoorstel. Ik verwijs graag naar de bij gelegenheid van deze nota naar aanleiding van het verslag uit te brengen nota van wijziging (en de toelichting daarop), waarmee de mogelijkheid wordt geïntroduceerd om de naleving van een op grond van het onderhavige wetsvoorstel opgelegd gebiedsverbod te controleren middels een technische voorziening.

De leden van de PVV-fractie vinden het te stellig om te zeggen dat met een meldplicht kan worden verzekerd dat de betreffende persoon zich niet in de omgeving van bijvoorbeeld een evenement bevindt. Immers, iemand kan besluiten zich niet te melden en zich naar een verboden verbied begeven. Deze leden antwoord ik dat op het moment dat iemand zich daadwerkelijk meldt, kan worden verzekerd dat iemand zich op dat moment niet op een andere locatie bevindt. Houdt iemand zich niet aan de meldplicht dan geeft een meldplicht die zekerheid inderdaad niet, maar geeft dat wel een signaal, zoals deze leden terecht opmerken, dat ten aanzien van deze persoon wellicht direct actie moet worden ondernomen.

Voornoemde leden vragen wat de regering bedoelt met de uitleg in de memorie van toelichting dat bij een wat plaats en tijd betreft minder concrete dreiging, een meldplicht met dit doel minder voor de hand ligt. Deze leden merken daarbij op dat het wel heel gevaarlijk is om, indien er wel een concrete dreiging naar tijd en plaats bestaat, dit tegen te gaan met een gebiedsverbod en een meldplicht. De aangehaalde passage uit de memorie van toelichting zag op de situatie waarin een gebiedsverbod was opgelegd voor bijvoorbeeld een evenement, indien er aanwijzingen bestaan van een aanslag op dat evenement, maar (nog) geen voorlopige hechtenis kan worden toegepast om het gevaar af te wenden. Dan heeft het combineren van een meldplicht toegevoegde waarde, aangezien het de persoon in kwestie belet zich naar het verboden gebied te begeven.

---

[10] Kamerstukken 2015–2016, 29 754, nr. 355.
[11] Kamerstukken II, 2015–2016, 29 754, nr. 342.

2.4 Uitreisverbod

De leden van de CDA-fractie vragen waarom er, gelet op een eerdere uitspraak van de Minister-President, niet voor is gekozen het uitreizen minder dan nu wordt voorgesteld te verhinderen, zodat uitreizigers aan hun einde komen in Syrië of Irak in plaats van het risico te nemen dat ze uiteindelijk weer naar Nederland terugkeren. De overheid moet voorkomen dat haar burgers bijdragen leveren aan terroristische organisaties, in strijdgebieden worden getraind, gevechtservaring opdoen, verder radicaliseren en vervolgens, op grond van hun Nederlandse nationaliteit, terug kunnen keren naar Nederland met een mogelijke opdracht om aanslagen te plegen. Het laten vertrekken van uitreizigers is niet de oplossing voor onze problematiek. Het voorkomen van uitreis vormt dan ook een belangrijk onderdeel van dit wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom niet is gekozen voor een verbod op verblijf in terroristisch gebied. Hiervoor verwijst de regering naar het onderzoek dat is verricht naar de juridische mogelijkheden van een strafbaarstelling van vrijwillig verblijf op een door een terroristische organisatie gecontroleerd grondgebied. De resultaten van het onderzoek zijn neergelegd in het rapport «Foreign terrorist fighters»: strafbaarstelling van verblijf op een terroristisch grondgebied? Een toetsing aan materieel-strafrechtelijke, mensenrechtelijke en volkenrechtelijke parameters. De resultaten van het onderzoek heb ik op 9 november 2015 met de vierde voortgangsrapportage meegezonden naar uw Kamer.[12] De onderzoekers hebben vastgesteld dat een strafbaarstelling stuit op een aantal serieuze juridische bezwaren en belemmeringen. De strafbaarstelling is niet zo duidelijk en specifiek mogelijk te formuleren als gewenst en zou om die reden onvoldoende voorzienbaar zijn in haar toepassing. De strafbaarstelling zou ook betrekking kunnen hebben op allerlei personen die geen terroristische bijdrage leveren of intentie daartoe hebben. En ten slotte zou de strafbaarstelling de soevereiniteit van andere staten raken. De conclusie van het onderzoek is dat eigenlijk alleen een strafbaarstelling waarin de materiële wederrechtelijkheid (de kwade bedoeling in het handelen van de desbetreffende persoon) centraal staat, haalbaar zou kunnen zijn. Een dergelijke strafbaarstelling heeft echter geen toegevoegde waarde ten opzichte van bestaande strafbaarstellingen als voorbereiding tot het plegen van terroristische misdrijven (artikel 134a Sr) en deelneming aan een terroristische organisatie (artikel 140a Sr) en rekrutering voor de gewapende strijd (artikel 205 Sr).

Deze leden vragen voorts waarom niet is gekozen voor een verbod Nederland te verlaten, in plaats van het Schengengebied. Met het uitreisverbod wordt het vrij verkeer van personen ingeperkt. Een verdergaande inperking van de grondrechten zich vrij te verplaatsen en het land te verlaten is gerechtvaardigd als daarin bij wet is voorzien, het een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. In de memorie van toelichting wordt op deze punten afzonderlijk ingegaan. Wat hier relevant is om te melden is dat het beoogde doel van het uitreisverbod is het daadwerkelijk voorkomen dat vermoedde jihadisten naar strijdgebieden afreizen om zich daar bij een terroristische organisatie aan te sluiten. Om het middel (uitreisverbod) geschikt te laten zijn om het doel (voorkomen van uitreis naar strijdgebieden) te bereiken, moet het zodanig worden vormgegeven dat het ook te handhaven is. Om die reden is in dit wetsvoorstel gekozen voor een uitreisverbod voor alle landen buiten het Schengengebied en niet voor een uitreisverbod uit Nederland of, zoals de leden van de CDA-fractie suggereerden, een gebiedsgebod. Met de sluiting van het Schengenverdrag heeft Nederland

[12] Zie bijlage bij Kamerstukken II, 2015–2016, 29 754, nr. 326.

immers het recht opgegeven om systematisch bij de eigen landsgrenzen grenscontroles uit te voeren. Deze controles vinden nu plaats aan de (Schengen) buitengrenzen. Ik ben van mening dat het uitreisverbod uit Nederland om deze reden niet haalbaar is in het licht van het EVRM.
Voornoemde leden vragen of bij de buitengrenzen van de Europese Unie per definitie wordt gecontroleerd met behulp van elektronische apparatuur en aan de hand van de signaleringssystemen van ingenomen paspoorten. Voor het antwoord hierop wordt verwezen naar paragraaf 2.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De aan het woord zijnde leden vragen hoe de vervallenverklaring en het uitreisverbod effectief is te handhaven, als raadpleging van de systemen niet verplicht is. Bij het opleggen van het uitreisverbod dient betrokkene alle Nederlandse reisdocumenten in te leveren bij de bevoegde autoriteiten. Op grond van het wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet vervallen deze documenten namelijk van rechtswege. Ongeacht of betrokkene deze documenten inlevert, worden deze, via het Nederlandse Basisregister reisdocumenten, opgenomen in het deel van SIS-II dat ziet op ongeldige documenten en het SLTD van Interpol. Deze controle hierop mag systematisch plaatsvinden.
Naast de documentcontrole, kunnen de grenswachters ook het SIS-II raadplegen met betrekking tot de persoonsgegevens. Op grond van de Schengengrenscode mogen de grenswachters deze controle bij personen die het vrij verkeer genieten op niet-systematische basis uitvoeren. Er is op dit punt een wijziging van de Schengengrenscode in voorbereiding op basis waarvan ook systematische controle bij personen die het vrij verkeer genieten mogelijk wordt.[13]

De leden van de SGP-fractie vragen ook hoe in de praktijk wordt bereikt dat de vervallenverklaring van reisdocumenten ook echt in de systemen van de gemeente worden opgenomen, zodat het voor een ieder duidelijk is dat het paspoort of de identiteitskaart ongeldig is. Het opleggen van een uitreisverbod geschiedt door de Minister. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet wordt voorgesteld dat het uitreisverbod leidt tot het verval van rechtswege van het paspoort en de identiteitskaart. De Minister zal in de praktijk een afschrift van zijn besluit aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verstrekken. Deze verwerkt dit direct in het zogenaamde Basisregister reisdocumenten: het register waarin alle documenten zijn opgenomen die niet in omloop mogen zijn. Gemeenten, maar ook geautoriseerde particuliere instanties, kunnen dit register raadplegen.

2.5 Opleggen bestuurlijke maatregelen

De leden van de CDA-fractie vragen naar de voorschriften omtrent het verlenen van een ontheffing van een of meer verplichtingen die voortvloeien uit een opgelegde maatregel. Voorts vragen deze leden of het aantal (herhaalde) verzoeken tot ontheffing wordt gelimiteerd. Deze leden antwoord ik dat bij het verbinden van voorschriften aan het verlenen van een tijdelijke ontheffing kan worden gedacht aan voorschriften die zorgen dat de door de maatregel beoogde bescherming van de nationale veiligheid ondanks de ontheffing blijft gewaarborgd. Indien iemand bijvoorbeeld een tijdelijke ontheffing wordt verleend van de verplichting zich op een bepaald tijdstip op een bepaalde plaats te melden, teneinde een uitvaart te kunnen bezoeken, kan daaraan het voorschrift worden verbonden dat hij zich in plaats daarvan op een bepaald tijdstip op een

[13] COM (2015) 670: Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation No 562/2006 (EC) as regards the reinforcement of checks against relevant databases at external borders.

plaats in de buurt van die uitvaart meldt. Dit antwoord ik mede de leden van de PVV-fractie, die vroegen naar een voorbeeld van een ontheffing. Op het verzoek tot het verlenen van een ontheffing is de algemene regeling met betrekking tot het omgaan met herhaalde aanvragen (artikel 4:6 van de Algemene wet bestuursrecht) onverkort van toepassing. De leden van de PVV-fractie merken op dat met betrekking tot de duur van een maatregel en de proportionaliteit daarvan als voorbeeld wordt gegeven dat in geval van een tweedaags evenement het niet proportioneel is om een maatregel voor de duur van drie dagen of meer op te leggen. Deze leden vragen waarom wordt aangenomen dat iemand niet direct daarna op een andere drukke plek alsnog doet wat hij of zij eigenlijk bij dat evenement had willen doen. Deze leden antwoord ik dat deze aanname door de regering niet wordt gedaan. Indien de dreiging zich specifiek op een bepaald evenement richt, is het niet proportioneel om de maatregel langer te laten voortduren indien het evenement voorbij is. Dat wil uiteraard niet zeggen dat er na afloop van een dergelijke maatregel geen aandacht meer is voor de betrokkene. En indien het op grond van een voortdurende of nieuwe dreiging noodzakelijk om een nieuwe maatregel op te leggen dan gebeurt dat ook, of welke aanpak er op grond van de voorliggende informatie ook in de rede ligt. De leden van de PVV-fractie vragen wanneer een bestuurlijke maatregel in strijd komt met het EU-recht, in het bijzonder het vrij verkeer van personen, en of, en zo ja waarom, dan wordt afgezien van de oplegging van de maatregel. Deze vraag is beantwoord in paragraaf 2.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

2.6 Relatie tot het strafrecht

De leden van de PvdA-fractie hebben verschillende vragen gesteld over de scheidslijn tussen gedragingen op basis waarvan geconcludeerd moet worden dat van een persoon een dreiging uitgaat enerzijds en een verdenking of aanwijzing van een terroristisch misdrijf anderzijds. Ook de leden van de D66-fractie en de SP-fractie hebben hierover vragen gesteld (in respectievelijk paragraaf 1 en 3 en in paragraaf 4). Deze leden antwoord ik dat de voorgestelde bestuurlijke maatregelen en het strafrecht dicht tegen elkaar liggen. Dat neemt niet weg dat een onderscheid wel degelijk kan worden gemaakt. Als sprake is van gedragingen waarvan een gevaar uitgaat voor de nationale veiligheid zal namelijk niet altijd sprake zijn van een verdenking van een terroristisch misdrijf. Ik ben het daarbij niet eens met de opmerking in het advies van het College van procureurs-generaal dat (omdat de maatregelen dicht tegen het strafrecht aanliggen) zelden of nooit zal kunnen worden voldaan aan de eis dat de maatregel noodzakelijk is ter bescherming van de nationale veiligheid, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie op hun in paragraaf 2.1 gestelde vraag. Denkbaar is immers dat een persoon die terugkeert uit een terroristisch strijdgebied een gevaar vormt voor de nationale veiligheid, ook als zou blijken dat een veroordeling wegens misdrijven in het terroristisch strijdgebied (nog) niet kan worden verkregen. Ook kan sprake zijn van gedragingen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid, maar (nog) geen strafbaar feit opleveren. Daarbij kan worden gedacht aan ondersteunende maar voor de jihadistische beweging cruciale activiteiten. Deze leden antwoord ik daarnaast dat geen sprake is van een scherpe scheidslijn, reeds omdat veelal geen sprake zal zijn van een enkele gedraging maar van een combinatie van gedragingen. Een bepaalde combinatie van gedragingen kan dus wel een gevaar voor de nationale veiligheid opleveren maar er zal (nog) niet telkens tevens sprake zijn van een strafbare gedraging, zo antwoord ik ook de leden van de SGP-fractie op hun daartoe strekkende vraag. Dat zal nu juist afhangen van het precieze samenstel van die gedragingen. Niet telkens zal uit het samenstel van die gedragingen (meteen) een verdenking van een strafbare voorbe-

reidingshandeling tot een terroristisch misdrijf kunnen worden afgeleid. In veel gevallen zal daarvoor bijvoorbeeld nog nader onderzoek nodig zijn. Dat geldt ook voor een persoon die een meer ondersteunende rol speelt, zo antwoord ik de leden van de ChristenUnie-fractie in antwoord op hun in paragraaf 1 gestelde vraag. Als hun ondersteunende activiteiten kunnen worden gekwalificeerd als een strafbare voorbereidingshandeling, biedt het strafrecht uitkomst en dient een strafrechtelijke aanpak ook te prevaleren. Ik zie dan ook geen risico dat er meer van bestuurlijke maatregelen dan van het strafrecht gebruik zal worden gemaakt in de strijd tegen terrorisme, antwoord ik voorts de hier aan het woord zijnde leden. Daar waar sprake is van een verdenking van een terroristisch misdrijf is en blijft strafrechtelijk optreden geïndiceerd, zo merk ik mede in reactie op vragen van de SP-fractie (gesteld in paragraaf 2.1) en vragen van de PvdA-fractie (gesteld in paragraaf 1) op. Mede in reactie op de door de leden van de SP-fractie in paragraaf 10 gestelde vraag concludeer ik gelet op het voorgaande dat dit wetsvoorstel in aanvulling op het strafrecht een meerwaarde heeft.

De aanvullende strafrechtelijke bepalingen die in de afgelopen periode zijn aangenomen en waarnaar de leden van de D66-fractie in paragraaf 1 hebben verwezen, maken het voorgaande niet anders. Gebleken is dat het instrumentarium ter bestrijding van terrorisme aanvulling behoeft met maatregelen die een preventief karakter hebben en waarmee wordt voorkomen dat personen in Nederland terroristische activiteiten kunnen ontplooien of kunnen uitreizen naar terroristische strijdgebieden. Vrijheidsbenemende maatregelen die in het kader van het strafrecht kunnen worden genomen en die hetzelfde effect kunnen sorteren, vereisen telkens een verdenking wegens een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is.
In aansluiting hierop antwoord ik de leden van de ChristenUnie-fractie op een in paragraaf 1 gestelde vraag of een aanscherping van de strafrechtelijke mogelijkheden is overwogen, dat wij reeds beschikken over een afdoende instrumentarium voor het opsporen, vervolgen en berechten van terroristische misdrijven. Het instrumentarium ter bestrijding van terrorisme behoeft, zoals gezegd, aanvulling met maatregelen met een preventief karakter. Het doel daarvan is niet het opsporen, vervolgen en berechten van terroristische misdrijven, maar het mogelijk maken van preventief optreden ter bescherming van de nationale veiligheid.
De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of het onderhavige wetsvoorstel de gewenste combinatie van strafrechtelijke bevoegdheden en bestuurlijke maatregelen bevordert. Deze vraag kan ik deze leden bevestigend beantwoorden. Juist in de hierboven geschetste situatie waarin wél sprake is van gedragingen die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid maar (nog) geen sprake is van een verdenking van een strafbaar feit, zal zowel met een bestuurlijke maatregel als met het strafrecht worden opgetreden, zo zeg ik ook in de richting van de leden van de SP-fractie in antwoord op hun in paragraaf 4 gestelde vraag. Zolang politie en openbaar ministerie op basis van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf onderzoek doen ter vaststelling van een verdenking, zijn vrijheidsbenemende maatregelen niet mogelijk. In die situatie kan een bestuurlijke maatregel, zoals voorgesteld met dit wetsvoorstel, worden opgelegd om het gevaar af te wenden. De oplegging van een bestuurlijke maatregel zal dus veelal samengaan met een strafrechtelijk onderzoek. Ik acht dat, met de hier aan het woord zijnde leden, ook van groot belang.
De leden van de SP-fractie hebben in paragraaf 4 gevraagd of de bestuurlijke maatregelen vervallen als de zaak wordt geseponeerd, de verdachte wordt vrijgesproken of om andere redenen niet vervolgd kan worden. Dat is uitdrukkelijk niet het geval, zo antwoord ik deze leden. De vraag of sprake is van een gevaar voor de nationale veiligheid staat op zichzelf en moet zelfstandig, dus los van de strafrechtelijke context,

worden gewogen. Ook na een vrijspraak is denkbaar dat iemand een gevaar vormt voor de nationale veiligheid.

De leden van de SP-fractie hebben in paragraaf 2.1 gevraagd naar een reactie op de kritiek van het openbaar ministerie dat de bestuurlijke maatregelen alleen moeten opgelegd voorafgaand aan de inzet van het strafrecht. Deze leden refereren, zo begrijp ik, aan het deel van het advies waarin het College van procureurs-generaal zich op het standpunt stelt dat de bestuurlijke maatregelen alleen betrekking moeten hebben op de situatie waarin het strafrecht (nog) niet kan worden toegepast. Ik ben het op dit punt eens met het College van procureurs-generaal. De bestuurlijke maatregelen zoals die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld, hebben uitdrukkelijk tot doel het beschermen van de nationale veiligheid en niet, zoals het strafrecht, het opsporen, vervolgen en berechten van strafbare feiten. Er is dan ook sprake van een duidelijke knip tussen de bestuurlijke maatregelen en het strafrecht, zoals door het College van procureurs-generaal bepleit. Over de relatie tussen de bestuurlijke maatregelen en strafrechtelijk optreden is hierboven reeds, in antwoord op vragen van andere fracties, ingegaan. Anders dan het College van procureurs-generaal adviseerde, kan het onderscheid tussen de bestuurlijke maatregelen en het strafrecht niet verder worden gemarkeerd door de bestuurlijke maatregelen te richten op het voorkomen dat personen radicaliseren en gevaarlijk worden. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft onze conclusie dat verdragsrechtelijk vastgelegde grondrechten daaraan in de weg staan en dat de voorgestelde ingrijpende maatregelen alleen mogelijk zijn indien deze noodzakelijk zijn ter bescherming van de nationale veiligheid. Met andere woorden: het gevaar voor de nationale veiligheid moet zich reeds voordoen om een ingrijpende maatregel als bijvoorbeeld een gebiedsverbod te rechtvaardigen. Zo antwoord ik ook de leden van de CDA-fractie op de hierover in paragraaf 1 gestelde vraag.
Deze leden hebben voorts kanttekeningen geplaatst bij de keuze om een geldboete in te zetten als strafbedreiging als in strijd wordt gehandeld met een opgelegde maatregel. Voor de volledigheid wijs ik deze leden erop dat opzettelijk handelen in strijd met één van de opgelegde maatregelen op grond van het voorgestelde artikel 8 wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie. Het is dus niet zo dat overtreding van de maatregelen alléén met een boete zou kunnen worden bestraft. Uit artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht volgt dat een geldboete voor ieder strafbaar feit kan worden opgelegd, ook als de betreffende bepaling dat niet zou vermelden. Het schrappen van dit onderdeel van het voorgestelde artikel 8 zou dus niet leiden tot het door deze leden gewenste resultaat, namelijk dat alleen een onvoorwaardelijke gevangenisstraf kan worden opgelegd. De vraag wat een passende sanctie is in een specifiek geval, is ter beoordeling aan de rechter. Dat is niet anders dan bij andere (terroristische) misdrijven.

2.7 Toepassingscriteria

De leden van de D66-fractie (in paragraaf 2.1) en de leden van de PvdA-fractie vragen hoe de interpretatievrijheid van het bestuur ten aanzien van het invullen van de begrippen «nationale veiligheid» en «terroristische activiteiten» zich verhoudt tot de rechtszekerheid van de burger. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie hebben, in paragraaf 1, vragen gesteld over de discretionaire ruimte voor het bestuur ten aanzien van de toepassingscriteria. Deze leden antwoord ik dat ik het op grond van de wettelijke criteria voor burgers voldoende voorzienbaar acht in welke gevallen een vrijheidsbeperkende maatregel kan worden opgelegd. Daarbij moet worden bedacht dat het EHRM heeft erkend dat het voor de wetgever vrijwel ondoenlijk is om een norm zo precies te formuleren dat

deze precies is toegesneden op het desbetreffende geval. Het is daarom onvermijdelijk dat een zekere discretionaire ruimte aan de Minister wordt overgelaten.[14] De waarborg dat niet al te lichtvaardig met het begrip «terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan» kan worden omgegaan zit in het noodzakelijkheidsvereiste. Een brede uitleg van het begrip terroristische activiteiten doet immers niets af aan de zware eisen die aan de motivering van een besluit tot opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel worden gesteld ten aanzien van de noodzakelijkheid. Daarbij biedt de memorie van toelichting (p. 13) wel enige richtsnoeren ten aanzien van de invulling van dit begrip. Ten aanzien van het begrip «nationale veiligheid» is er niet zozeer sprake van ruimte voor interpretatie door het bestuursorgaan, als wel een niet zo precieze afbakening daarvan in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. De leden van de D66-fractie hebben in paragraaf 2.1 voorts gevraagd of in het wetsvoorstel kan worden opgenomen dat deze bevoegdheden alleen in uitzonderlijke situaties kunnen worden opgelegd. Deze leden antwoord ik dat dit al volgt uit de voor deze maatregelen geldende toepassingscriteria.

2.7.1 Meldplicht, gebiedsverbod en contactverbod

De leden van de CDA-fractie vragen opheldering ten aanzien van de zinsnede in de memorie van toelichting dat het zou moeten gaan om een patroon van activiteiten, welke aanleiding kan geven tot het opleggen van een maatregel. De aan het woord zijnde leden vragen naar aanleiding hiervan of ook een eenmalige dreiging, bijvoorbeeld één bepaald oproep, aanleiding kan zijn een maatregel op te leggen. Deze leden antwoord ik dat in de memorie van toelichting (op pagina 14) staat dat het niet goed denkbaar is dat op grond van een enkele of eenmalige uitspraak een bestuurlijke maatregel kan worden opgelegd. Het voorgestelde wettelijke criterium vereist meerdere gedragingen. Het is, gelet op het toepassingsvereiste noodzakelijkheid ter bescherming van de nationale veiligheid, daarnaast beter denkbaar dat deze drempel wordt gehaald op grond van een geheel van activiteiten, waaruit een bepaald patroon naar voren komt.

Deze leden vragen voorts onder verwijzing naar een motie daarover,[15] naar de mening van de regering omtrent de toelaatbaarheid van salafistische organisaties in een democratische rechtstaat. Inmiddels ben ik samen met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op onder meer deze motie uitgebreid ingegaan in een brief aan uw kamer van 25 februari 2016.[16]

2.7.2 Uitreisverbod

De leden van de CDA-fractie vragen of ook gebruik wordt gemaakt van gegevens van luchtvaartmaatschappijen, reisagentschappen en organisaties of winkelketens. Voorts vragen deze leden of er nog winst is te boeken op dit terrein als het gaat om communicatie over het aanleveren van informatie aan veiligheidsdiensten, algemene communicatie richting betrokkenen organisaties over signalen die kunnen duiden op uitreizigers en mogelijkheden tot frequente informatie-uitwisseling. Ook vragen deze leden of privacywetgeving dergelijke informatie-uitwisseling tussen de veiligheidsdiensten enerzijds en particuliere branches anderzijds momenteel bemoeilijkt. Hierop verwijs ik naar de EU Passenger Name Record (PNR)-richtlijn, waarin wordt geregeld dat reserveringsgegevens en vertrek-controlesysteemgegevens van luchtvaartmaatschappijen zullen worden gevorderd ten behoeve van de opsporing van terrorisme en ernstige criminaliteit. De volgende stap voor deze richtlijn is stemming in

[14] Zie pagina 19 e.v. van de memorie van toelichting.
[15] Kamerstukken II, 2015–2016, 34 300 nr. 41.
[16] Kamerstukken II, 2015–2016, 29 614, nr. 39.

het Europees Parlement. Hierna verwacht de regering tijdens het Nederlandse voorzitterschap de richtlijn formeel af te kunnen ronden door publicatie. De lidstaten hebben vervolgens twee jaar om de richtlijn nationaal te implementeren. Zoals gebruikelijk wordt u over vervolgstappen geïnformeerd. Voor informatie-uitwisseling tussen veiligheidsdiensten en particulieren branches – waaronder ook winkelketens gerekend kunnen worden – wijs ik deze leden op artikel 17 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv). Dit artikel biedt de basis voor eenieder om op vrijwillige basis informatie te verstrekken aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In verband met bronbescherming en bescherming modus operandi kan niet worden gemeld in hoeverre de genoemde bedrijven en organisaties op grond van artikel 17 Wiv informatie verstrekken aan de veiligheidsdiensten.

Op de vraag van de aan het woord zijnde leden of een gebiedsverbod voor het terroristisch strijdgebied in het onderhavige wetsvoorstel mogelijk gemaakt zou moeten worden, ben ik reeds in paragraaf 2.4 ingegaan.

Met betrekking tot de vraag van de CDA-fractie of een gebiedsgebod in het onderhavige wetsvoorstel dient te worden opgenomen, wil ik u graag wijzen op het volgende. Een verplichting om zich enkel op één plaats (bijv. thuis) te bevinden is geen vrijheidsbeperking, zoals het opleggen van een gebiedsverbod, maar vrijheidsontneming. Ik verwijs ten aanzien van deze suggestie dan ook naar mijn eerdere beantwoording met betrekking tot administratieve detentie.

Deze leden vragen ook of de regering er niet verstandiger aan doet voorzichtiger te zijn met uitlatingen dat uit de evaluatie wel blijkt of de voorgestelde maatregelen «afdoende zijn geweest». Deze vraag komt voort uit de toezegging van de regering om bij de evaluatie van deze tijdelijke wet de vraag te betrekken of de maatregelen afdoende zijn (gebleken) voor het reduceren van de risico's van terrorisme. Nu beoogt het voorliggende wetsvoorstel maatregelen te treffen ter bestrijding van terrorisme met maatregelen die een preventief karakter hebben en waarmee voorkomen dient te worden dat personen in Nederland terroristische activiteiten kunnen ontplooien of kunnen uitreizen naar terroristische strijdgebieden. Dit alles mede met het oogmerk de nationale veiligheid te beschermen. Bij de evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk zal de vraag naar het behalen van deze doelen dan ook centraal staan.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de mogelijkheid dat inlichtingen en veiligheidsdiensten informatie hebben over betrokkene, maar waar betrokkene niet mee bekend is. De aard van de werkzaamheden en de taak van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten brengen met zich mee dat zij over aanwijzingen of informatie kunnen beschikken over betrokkene, waarvan betrokkene niet op de hoogte is dat deze bij deze diensten bekend is. Dat geldt voor een ieder die in de belangstelling staat van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Voordat deze informatie kan leiden tot het treffen van een bestuurlijke maatregel, of dat een maatregel uit deze wet is, of een paspoortmaatregel, zullen de inlichtingen en veiligheidsdiensten daartoe een ambtsbericht moeten uitbrengen. Het ambtsbericht zelf wordt uiteindelijk opgenomen in het dossier, zodat het voor de betrokkene ook inzichtelijk is.

Deze leden vragen of niet het aansluiten bij alle terroristische organisaties als ongewenst moet worden beschouwd. De regering is het eens met deze leden dat aansluiten bij elke terroristische organisatie als ongewenst moet worden beschouwd en bovendien strafbaar is. De maatregelen uit deze

wet zijn echter gericht op het beschermen van de nationale veiligheid. Niet alle op de internationale sanctielijsten opgenomen organisaties vormen een dreiging voor de Nederlandse nationale veiligheid. De internationale sanctielijsten bevatten weliswaar organisaties met een terroristische karakter, maar de dreiging voor de Nederlandse nationale veiligheid is geen direct criterium voor plaatsing op deze lijst. Daarom ligt het voor de hand een specifieke lijst op te stellen ten behoeve van deze maatregel. In de overige gevallen, waarbij er geen dreiging is voor de nationale veiligheid, zal de regering ook de beschikbare middelen inzetten om te voorkomen dat Nederland een terroristische organisatie faciliteert.

Aangewezen terroristische organisatie

De vraag van de leden van de CDA-fractie met betrekking tot de opmerking dat de PKK niet als terroristische organisatie zal worden aangewezen, wordt als volgt beantwoord. De opmerking van de regering was erop gericht dat niet alle terroristische organisaties, hoewel geplaatst op de internationale sanctielijsten, op dit moment een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid van Nederland. Niet alle terroristische organisaties zijn er immers op gericht aanslagen te plegen tegen westerse of Nederlandse belangen. Aan de hand van onder andere het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland zal worden vastgesteld of een organisatie wordt opgenomen op de lijst met terroristische organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Wanneer een organisatie niet op de lijst wordt opgenomen, wil dat niet zeggen dat de regering het aansluiten bij of het strijden met een terroristische organisatie door Nederlandse burgers goedkeurt.

3. Het weigeren of intrekken van subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen

In antwoord op de vraag hierover van de leden van de VVD-fractie merk ik op dat het op aanvraag aanmerken van een instelling als een algemeen nut beogende instelling in de zin van artikel 5b van de Algemene wet inzake rijksbelastingen kan worden aangemerkt als een erkenning in de zin van artikel 6 van het onderhavige wetsvoorstel. Een erkenning kan immers worden omschreven als een beschikking waarbij wordt vastgesteld dat een persoon of instelling aan bepaalde eisen voldoet. Deze leden hebben voorts vragen gesteld over de verhouding van artikel 6 tot intrekking van een vergunning op grond van de Vreemdelingenwet en de wijze waarop de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) wordt geïnformeerd zodat een intrekking met het oog op de nationale veiligheid kan worden overwogen. Deze leden antwoord ik dat artikel 6 geen toegevoegde waarde heeft naast de afwijzings- en intrekkingsgronden uit de Vreemdelingenwet 2000. Die wet bevat immers afwijzings- en intrekkingsgronden voor het geval sprake is van een gevaar voor de nationale veiligheid. De AIVD brengt ter zake ambtsberichten uit aan de IND. De aan het woord zijnde leden vragen voorts of het in plaats van het criterium ernstig gevaar niet voldoende zou moeten zijn dat er gevaar bestaat dat een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning mede zal worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. In reactie hierop, en in reactie op de hierover door de leden van de SGP-fractie gestelde vraag, merk ik op dat met ernstig gevaar wordt aangesloten op de Wet Bibob. Het afwijzen van een aanvraag of het intrekken van een beschikking op grond van artikel 6 naar aanleiding van ernstig gevaar (er hoeven nog geen terroristische activiteiten te hebben plaatsgevonden) is een verregaande bevoegdheid met potentieel grote gevolgen voor (rechts)personen. Die bevoegdheid acht de regering noodzakelijk om terroristische activiteiten en de ondersteuning daarvan tegen te gaan, maar er bestaat geen aanleiding om het criterium te

verlichten. De leden van de VVD-fractie hebben vragen gesteld over het voorkomen van het gebruik van uitkeringen, toeslagen en studiefinanciering ter bekostiging van terroristische activiteiten. Ook de leden van de SGP-fractie hebben daarover een vraag gesteld. In reactie hierop merk ik op dat dit wordt geregeld bij een apart wetsvoorstel, waarop ik in paragraaf 1 reeds ben ingegaan in antwoord op vragen daarover van de leden van de CDA-fractie. De leden van de PvdA-fractie vragen in welk opzicht de Algemene wet bestuursrecht (Awb) onvoldoende grond biedt om een aanvraag voor een subsidie af te wijzen in het geval een stichting daarmee terroristische activiteiten wil ondersteunen. Ook de leden van de SGP-fractie hebben een vraag gesteld met die strekking. Deze leden antwoord ik dat de Awb in veel gevallen wel voldoende grond zal bieden daartoe, maar dat het voorgestelde artikel 6 op bepaalde punten noodzakelijke aanvullende mogelijkheden biedt. Ik verwijs kortheidshalve naar de uitleg hierover op pagina 12 van het nader rapport, waar in het bijzonder ten opzichte van de artikelen 4:35, 4:49 en 4:50 van de Awb wordt toegelicht wat de toegevoegde waarde van het voorgestelde artikel 6 is. Daarnaast voorziet het onderhavige wetsvoorstel, anders dan de Awb, in een overlegverplichting met de Minister voor bestuursorganen die voornemens zijn artikel 6 toe te passen. De mogelijkheden om een dergelijke stichting strafrechtelijk te vervolgen of te verbieden, waar de leden van de PvdA-fractie naar vragen, laten de noodzaak om de mogelijkheden tot het intrekken van subsidies of het afwijzen van aanvragen daartoe uit te breiden onverlet. Ik merk daarbij op dat het toepassen van die instrumenten, anders dan de bevoegdheid om artikel 6 toe te passen, niet aan alle bestuursorganen toekomt. De leden van de D66-fractie stellen dat de regering niet aangeeft wat de toegevoegde waarde is van artikel 6 ten opzichte van de reeds bestaande Wet Bibob en waarom het instrumentarium op grond daarvan niet kan volstaan. De leden antwoord ik dat het voorgestelde artikel 6 op twee manieren toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de Wet Bibob, meer in het bijzonder artikel 3, eerste lid, daarvan. Ten eerste kan dat artikel van de Wet Bibob alleen worden benut ten aanzien van beschikkingen waarop die wet uitdrukkelijk van toepassing is verklaard. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Drank- en Horecawet (drank- en horecavergunning) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (omgevingsvergunning bouwen). Met artikel 6 van het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd een algemene weigerings- en intrekkings-grondslag te creëren, die niet beperkt is tot een aantal beschikkingen waar dat expliciet voor is bepaald, maar die toepasbaar is voor alle subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen waarbij een situatie als omschreven in artikel 6 zich voordoet. Ten tweede is artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob pas toepasbaar bij ernstig gevaar dat een beschikking mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten of om strafbare feiten te plegen, terwijl de reikwijdte van dit wetsvoorstel nadrukkelijk anders is dan dat. Terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, zoals bedoeld in dit wetsvoorstel, kunnen een (bewijsbaar) strafbaar feit opleveren, maar dat hoeft (nog) niet zo te zijn. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom niet is overwogen om de Wet Bibob aan te vullen met een op artikel 6 van het onderhavige wetsvoorstel gelijkende intrekkingsgrond. Deze leden antwoord ik dat dit wel is overwogen, maar dat daar op grond van de voornoemde fundamentele verschillen tussen het voorgestelde artikel 6 en de Wet Bibob van is afgezien. Daarnaast hebben de overwegingen die hebben geleid tot het voorstellen van een tijdelijke wet nadrukkelijk ook betrekking op het geregelde in artikel 6. Op mogelijke beperkingen van de kennisneming van vertrouwelijke informatie die ten grondslag ligt aan toepassing van de in het onderhavige wetsvoorstel geregelde bevoegdheden, waar de leden van de PvdA-fractie naar vragen, wordt in paragraaf 6 ingegaan.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de kijk van de regering of onderhavig wetsvoorstel ook de kans biedt voor een nieuwe wettelijke constructie om antidemocratische verenigingen te verbieden en op te heffen. Ter beantwoording van deze vraag verwijs ik de Notitie Antidemocratische Groepen van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 2 maart 2015.[17] De conclusie van het kabinet in deze notitie is dat het bestaande instrumentarium geschikt is, onder andere omdat per geval kan worden bezien of een verbod of ontbinding noodzakelijk is. Het kabinet benadrukt in deze notitie reeds dat de bevoegde instanties, in het bijzonder de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het openbaar ministerie, nauwlettend in de gaten houden of er voldoende aanleiding en grondslag is om, ten aanzien van groeperingen die de democratische rechtsorde terzijde willen schuiven, een bestaand instrument in te zetten. Bij voldoende aanwijzingen zal door de bevoegde instanties, zoals het openbaar ministerie, onverwijld en doeltreffend worden opgetreden tegen genoemde groeperingen die onze vrijheden en democratie bedreigen. Zoals aan uw kamer bij brief over de aanpak van salafisme van 25 februari 2016 is gemeld, heeft het kabinet in navolging van de motie Heerma opdracht gegeven tot een onderzoek naar de wijze waarop in verschillende landen in de praktijk invulling wordt gegeven aan het «gevaarscriterium». Dit is één van de criteria om een antidemocratische groepering te kunnen verbieden of ontbinden. Naar aanleiding daarvan wordt bezien of alsnog wijziging van het Nederlands instrumentarium nodig is.

Ten aanzien van het ontvangen van subsidiegelden uit het buitenland, vragen de leden van de CDA-fractie hoe de regering aankijkt tegen organisaties die geld ontvangen van andere organisaties, die direct of indirect kunnen worden gelinkt aan terroristische organisaties zoals Al-Qaida. Deze leden vragen in dit kader tevens welke wettelijke middelen zo nodig met onderhavig wetsvoorstel – alsmede in de huidige praktijk – kunnen worden toegepast om niet alleen deze subsidiëring te stoppen maar ook de organisatie die gelden in ontvangst neemt of blijft nemen, te sanctioneren. Deze leden vragen voorts of middels het voorgestelde artikel 8 niet een grondslag met betrekking tot deze sanctionering worden geboden. Buitenlandse financiering van instellingen, religieus, maatschappelijk of anderszins, is in principe niet onwenselijk, zo antwoord ik deze leden. Financiering is ongewenst als die gepaard gaat met beïnvloeding die niet past binnen onze democratische rechtsstaat, zoals financiering door terroristische organisaties. Op basis van de Sanctiewet, in het bijzonder de Sanctieregeling Terrorisme 2007 en de Sanctieregeling Terrorisme 2007 – II, kunnen maatregelen worden getroffen tegen terrorismefinanciering, zoals de bestuurlijke bevriezingsmaatregel. Daarnaast is terrorismefinanciering in Nederland strafbaar gesteld in artikel 421 van het Wetboek van Strafrecht, op basis waarvan het openbaar ministerie kan overgaan tot vervolging. De maatregelen zijn er onder meer op gericht om (buitenlandse) financiering van en aan terroristische organisaties aan banden te leggen en om te voorkomen dat – buitenlandse – sympathisanten organisaties als ISIS financieel ondersteunen. Bij brief van 25 februari 2016[18] is toegelicht welke activiteiten het kabinet ontplooit om terrorismefinanciering en buitenlandse financiering tegen te gaan die een gevaar oplevert voor de democratische rechtsorde of waardoor risico's ontstaan voor de nationale veiligheid. Het onderhavige wetsvoorstel handelt niet over de problematiek van financiering van instellingen uit het buitenland, maar geeft de overheid bevoegdheden om te voorkomen dat de overheid zelf ongewild in de situatie komt te verkeren dat terroristische activiteiten worden gefinancierd. Het

[17] Kamerstukken II, 2014–2015, 29 279, nr. 226.
[18] Kamerstukken II, 2015–2016, 29 614, nr. 39.

wetsvoorstel biedt dan ook geen aanvullende aanpak voor de door de leden van de leden van de CDA-fractie geschetste problematiek, en gelet op de geschetste mogelijkheden in de huidige praktijk is dat ook niet nodig.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te bevestigen dat indien een organisatie doelbewust een zogeheten haatprediker uitnodigt om te spreken, er daarmee direct sprake is van gedragingen die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, dan wel dat er ernstig gevaar bestaat dat de organisatie een eventuele subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning mede zal gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. De regering vindt het onacceptabel als podium wordt geboden aan predikers – visumplichtig of niet – die onverdraagzaam gedachtegoed in Nederland propageren. Verspreiding van jihadistische, extremistische propaganda wordt actief bestreden. Voorkomen dient te worden dat deze personen een podium krijgen. De beschreven aanpak in de brief aan uw Kamer van 25 februari 2016[19] en het bijhorende normatief kader geven gemeenten handelingsperspectieven om met dergelijke situaties om te gaan. De aanpak van predikers valt onder de driesporenaanpak (interactie en dialoog, aanspreken en confronteren en verstoren en handhaven) zoals beschreven in voornoemde brief. Indien het komt tot een uitnodiging van een visumplichtige derdelander die oproept tot haat en geweld, dan heeft de rijkoverheid de mogelijkheid om het vreemdelingrechtelijk instrument in te zetten. In de huidige procedure van visumverlening wordt beoordeeld of er risico's voor de openbare orde en de nationale veiligheid zijn bij de komst van een prediker. De mogelijkheden hiertoe hangen echter af van de verblijfstatus van de prediker. Elke casus wordt op zijn merites beoordeeld. Daarnaast kan met het doelbewust uitnodigen van een extremistische spreker worden voldaan aan de in dit wetsvoorstel opgenomen criteria voor het afwijzen van een aanvraag voor een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning dan wel de criteria tot het intrekken van een beschikking ter zake. Dat zal van geval tot geval door het betreffende bestuursorgaan moeten worden beoordeeld.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de totstandkoming van een Europese zwarte lijst van haatpredikers en de wijze waarop hier in het kader van dit wetsvoorstel gebruik van zal worden gemaakt. Predikers uit visumplichtige landen die oproepen tot haat en geweld wordt een visum geweigerd. Om dit proces te ondersteunen wordt een alerteringslijst van visumplichtige extremistische sprekers bijgehouden. Vermelding op de alerteringslijst betekent niet dat de visumaanvraag altijd wordt geweigerd. De alerteringslijst is dus geen zwarte lijst. De alerteringslijst moet ervoor zorgen dat predikers die oproepen tot haat en geweld en een visumaanvraag indienen, in een vroegtijdig stadium als zodanig kunnen worden onderkend door de Nederlandse posten. Een nadere toetsing op aspecten van nationale veiligheid en openbare orde is altijd noodzakelijk. Iedere visumaanvraag wordt beoordeeld op zijn (eigen) merites. Ook voor niet-visumplichtige sprekers neemt het kabinet het standpunt in dat het onacceptabel is als een podium wordt geboden aan predikers die onverdraagzaam gedachtegoed in Nederland propageren. Hier is dan ook aandacht voor in de driesporenaanpak zoals beschreven in de beleidsreactie op de notitie «Salafisme in Nederland: diversiteit en dynamiek» en nader uitgewerkt in voornoemde brief van 25 februari 2016.[20] Sprekers worden beoordeeld op het gedrag en de uitingen die zij in Nederland doen. Als tijdens een bijeenkomst sprake is van strafbare feiten, zoals het beledigen van personen, opruien tot geweld of haat zaaien tegen

[19] Kamerstukken II, 2015–2016, 29 614, nr. 39.
[20] Kamerstukken II, 2015–2016, 29 614, nr. 39.

bevolkingsgroepen, dan kan strafrechtelijk worden opgetreden. Uitgangspunt in Nederland bij de grondwettelijke bescherming van de vrijheid van meningsuiting is dat censuur, bijvoorbeeld in de vorm van een lijst met personen waarvan op voorhand reeds is bepaald dat deze niet mogen spreken, niet is toegestaan. De Europese lijst waar door de leden van de CDA-fractie aan wordt gerefereerd bestaat dan ook niet en kan derhalve niet in het kader van het onderhavige wetvoorstel worden ingezet.

4. Grondrechtelijk kader

De leden van de PvdA-fractie vragen of het wetsvoorstel in de praktijk, hoe algemeen de toepassingscriteria ook zijn geformuleerd, niet slechts een bepaalde groep zal raken. Voorts vragen deze leden of dit dan niet feitelijk leidt tot een discriminatoir resultaat. Deze leden antwoord ik dat de toepassingscriteria van het gebiedsverbod, het contactverbod, de meldplicht en het uitreisverbod neutraal zijn geformuleerd en geen onderscheid maken naar persoonskenmerken, zoals afkomst of geloofsovertuiging. Er wordt dan ook geen direct onderscheid gemaakt op grond van ras, huidskleur of nationale of etnische afstemming. Indirect onderscheid op een van de voornoemde gronden kan echter niet op voorhand worden uitgesloten. Er is sprake van (verboden) indirecte discriminatie indien het toepassen van neutrale criteria feitelijk leidt tot een discriminatoir resultaat, tenzij voor het verschil in behandeling (het indirecte onderscheid) een objectieve rechtvaardiging bestaat. Aangezien de huidige terroristische dreiging voornamelijk uit jihadistische hoek komt, is het denkbaar dat moslims en personen met een afstamming uit een islamitisch land relatief gezien vaker een maatregel opgelegd zullen krijgen. Dit ondanks het neutraal geformuleerde toepassingscriterium, op grond waarvan deze bevoegdheden evengoed in te zetten zijn tegen andere vormen van terrorisme. Dit (mogelijke) indirecte onderscheid kan echter objectief gerechtvaardigd worden. Voor die conclusie is van belang op te merken dat deze maatregelen een legitiem doel dienen, de bescherming van de nationale veiligheid. Met het oog op het bereiken van dat doel zijn de voorgestelde bestuurlijke maatregelen een geschikt en passend middel. De voorgestelde maatregelen leiden dan ook niet tot indirecte discriminatie. De leden van de SP-fractie stellen dat waar het gaat om jihadisme, moslims meer verdacht zullen zijn dan niet-moslims en vragen hoe groot de invloed van zo'n gegeven is op het nemen van de beslissing een maatregel op te leggen. Deze leden antwoord ik dat een maatregel opgelegd wordt indien aan het neutraal geformuleerde wettelijke criterium. Een maatregel wordt dan ook niet opgelegd op grond of naar aanleiding van iemands geloofsovertuiging.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar aanleiding van het Privacy Impact Assessment met wie afspraken worden gemaakt over de informatie-uitwisseling en hoe die afspraken eruit gaan zien. Ook de leden van de SP-fractie vragen naar de stand van zaken rond deze afspraken. Ter voorbereiding op de inwerkingtreding van deze wet is een implementatietraject van start gegaan waarbij samenwerkingsafspraken over de uitvoering van de wet worden gemaakt met gemeenten, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de politie, het openbaar ministerie en de Koninklijke marechaussee. De afspraken over informatie-uitwisseling zullen betrekking hebben op de aard van de uit te wisselen informatie, de dossiervorming en de archivering van de informatie alsmede de wijze waarop wordt omgegaan met vertrouwelijke informatie. Ook wordt een protocol opgesteld omtrent de afstemming over het voornemen tot het opleggen van een maatregel met andere organisaties.

De leden van de SP-fractie vragen of vrijheidsbeperkende matregelen ook gepaard gaan met begeleiding of behandeling. Deze vraag kan ik bevestigend beantwoorden. De meest effectieve interventiestrategie staat centraal. Daarbij kan bijvoorbeeld de sinds oktober 2015 operationeel zijnde deradicaliseringsfaciliteit Exits worden betrokken. Exits richt zich, zoals in paragraaf 1 reeds is gememoreerd, op geradicaliseerde islamitische personen die openstaan voor deradicalisering en re-integratie in de samenleving buiten het jihadistische netwerk.

Voornoemde leden vragen naar aanleiding van de vaststelling in de memorie van toelichting dat naarmate de reikwijdte van de op te leggen maatregelen groter wordt ook de eisen aan de motivering daarvan zwaarder worden, welk maatregelen zwaarder zijn en om welke reden. Deze leden antwoord ik dat bijvoorbeeld een gebiedsverbod dat geldt voor een groter gebied een grotere inbreuk op de vrijheid van beweging van betrokkene vormt dan een verbod dat ziet op een kleiner gebied. De ernst van de inbreuk weegt mee in de proportionaliteitsafweging.

De aan het woord zijn leden vragen voorts waarom het contactverbod geen inmenging in de persoonlijke levenssfeer zou vormen. Deze leden antwoord ik dat een contactverbod wel een inbreuk kan vormen op het door artikel 8 van het EVRM beschermde privéleven van betrokkene. Op pagina 21 van de memorie van toelichting is uiteengezet onder welke omstandigheden een dergelijke inbreuk kan worden gerechtvaardigd.

In reactie op de vraag van de leden van de leden van de CDA-fractie of Nederland werk maakt van het bevorderen van maatregelen ter voorkoming van terrorisme kan ik melden dat Nederland als EU-voorzitter zich in het bijzonder sterk maakt voor maatregelen die terrorisme voorkomen. Nederland vraagt als EU-voorzitter onder andere specifiek aandacht voor de integrale lokale aanpak van radicalisering en gewelddadig extremisme. Nederland heeft als EU-voorzitter op 1 en 2 februari jl. een expertconferentie georganiseerd over dit onderwerp en zal in overleg met onder andere het RAN Centre of Excellence, de Europese Commissie en de EU Contra Terrorisme Coördinator voorstellen uitwerken voor een meer structurele uitwisseling van lokale ervaringen tussen EU-lidstaten. Nederland speelt ook in multilateraal verband een leidende rol. Nederland is co-voorzitter van het Global Counter Terrorism Forum en speelt een voortrekkersrol binnen de anti-ISIS-coalitie. In beide fora staan onderwerpen zoals het tegengaan van gewelddadig extremisme, het creëren van tegengeluid en de rol van strategische communicatie, het bevorderen van informatie-uitwisseling tussen landen, het opsporen en voorkomen van terrorismefinanciering, het stoppen van Foreign Terrorist Fighters en reïntegratie- en rehabilitatieaspecten hoog op de agenda, mede dankzij de Nederlandse inzet. Ook heeft de Europese Commissie op 3 december 2015 versneld een voorstel voor een richtlijn inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van het Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding (2002/475/JBZ, gewijzigd door kaderbesluit 2008/919/JBZ) ingediend. De voorgestelde richtlijn introduceert, in aanvulling op de inhoud van het kaderbesluit, een aantal nieuwe maatregelen ter bestrijding van terrorisme. De besprekingen over het voorstel van de Commissie zijn in januari 2016 onder het Nederlandse voorzitterschap gestart. Deze besprekingen hebben inmiddels geleid tot het bereiken van een zogeheten algemene oriëntatie (general approach) op de JBZ-raad van 10 en 11 maart 2016. Hiermee is onder Nederlands voorzitterschap in zeven weken tijd voor de Raad van Ministers een collectief uitgangspunt bereikt voor de toekomstige onderhandelingen met het Europees Parlement. Deze onderhandelingen zullen naar verwachting nog onder het Nederlands voorzitterschap kunnen starten. Deze leden vragen voorts ook hoe het in andere EU-lidstaten staat met het nakomen van VN-resolutie 2178 van

24 september 2014, waarin wordt uitgesproken dat EU-lidstaten dienen te voorkomen dat Foreign Terrorist Fighters kunnen (uit)reizen. Dienaangaande kan ik melden dat in VN-, EU- en Raad van Europa-verband doorlopend aandacht is voor het beteugelen van de terrorismedreiging in het algemeen en het voorkomen van uitreis van foreign terrorist fighters in het bijzonder. Nederland zet zich in voor de implementatie van VN-resolutie 2178. Zo vond op 11 januari 2016 in Nederland een vergadering van de Foreign Terrorist Fighters (FTF) Werkgroepen van het Global Counter Terrorism Forum (GCTF) en de wereldwijde coalitie tegen te gaan ISIL / Da'esh (GCCI) plaats. Deze bijeenkomst was onder andere gericht op het bijdragen aan het naleven van de Veiligheidsraadresolutie 2178 (2014) en het «The Hague – Marrakech Memorandum on Good Practices for a More Effective Response to the Foreign Terrorist Fighters Phenomenon». De resultaten van deze dag zijn verwerkt in een document dat als afsluiting gepresenteerd is: «The Hague Implementation Plan on Foreign Terrorist Fighters» dat onder ander ziet op de volledige en snelle implementatie van Veiligheidsraadresolutie 2178 (2014).

De aan het woord zijnde leden vragen of kan worden aangegeven of er in de huidige praktijk, zowel op nationaal als internationaal niveau, wettelijke knelpunten bestaan voor een effectieve gegevensuitwisseling tussen de bij onderhavig wetsvoorstel genoemde organisaties en de veiligheidsdiensten. Deze leden vragen in dit verband hoe de informatievoorziening wordt geregeld bij personen die in aanmerking komen voor een maatregel op grond van het onderhavige wetsvoorstel. Ik antwoord deze leden dat de uitvoering van deze wet zal plaatsvinden binnen de bestaande nationale en internationale wettelijke kaders. Hierbij zijn onder andere de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de Wet politiegegevens leidend. In hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting is de samenwerking en informatievoorziening tussen verschillende bestuursorganen en overheidsdiensten beschreven. Zo werken alle betrokken landelijke en lokale partijen zoals gemeente, politie en openbaar ministerie intensief samen en delen binnen de daarvoor bij of krachtens de wet voor de desbetreffende dienst geldende regels informatie.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie of de regering zich maximaal inspant om eventuele knelpunten weg te nemen, in de Nederlandse praktijk en in haar rol als EU-voorzitter, kan ik het volgende antwoorden. Mede naar aanleiding van de aanslagen in Parijs wordt er verder geïnvesteerd in de verbetering van informatie-uitwisseling tussen en de detectie- en signaleringsmogelijkheden van EU- en Schengenlidstaten. Onder het adagium «collect, check, connect» neemt Nederland als EU-voorzitter concrete stappen om samen met de Europese partners knelpunten weg te nemen bij de uitwisseling van informatie. Tijdens de informele JBZ-raad van 25 en 26 januari jl. hebben lidstaten, Europese Commissie, Europol en de EU Contraterrorisme Coördinator (CTC) deze inzet bekrachtigd. Ik kan ten aanzien van de EU PNR-richtlijn, waar voornoemde leden aan refereren, aangeven dat de regering de komst van deze richtlijn steunt. Het Nederlandse voorzitterschap hecht aan een spoedige afronding van de richtlijn. De regering verwacht tijdens het voorzitterschap de richtlijn formeel af te kunnen ronden door publicatie. Zoals gebruikelijk wordt u geïnformeerd over de vervolgstappen.

De leden van de SGP-fractie delen het uitgangspunt van de regering dat er geen sprake dient te zijn van willekeur en vragen of er een beleid wordt opgesteld om de objectiviteit in de uitvoering van de wet te garanderen. Deze leden antwoord ik dat het feit dat de bevoegdheid tot het opleggen van de voorgestelde maatregelen aan één bestuursorgaan wordt gegeven, de Minister, ertoe bijdraagt dat ondanks dat het aantal verwachte maatregelen relatief beperkt is, zoveel mogelijk één lijn kan

worden getrokken in de toepassing ervan. Daarnaast kan ter zake rechtsbescherming worden gezocht bij de bestuursrechter.

5. Bevoegd orgaan

De leden van de VVD-fractie vragen of het wetsvoorstel zo kan worden gelezen dat deze maatregelen het lokaal bestuur en burgemeesters wel ter beschikking staan, maar dat voor het gebruik ervan vooraf toestemming voor gevraagd moet worden aan de Minister. Tevens vragen deze leden zich af of nu er met voldoende snelheid adequaat gehandeld kan worden nu gekozen is om de Minister de bevoegdheid te geven de maatregelen uit dit wetsvoorstel op te leggen. De bevoegdheid om de maatregelen uit de wet toe te passen, ligt bij de Minister. Voor deze bevoegdheidstoedeling is gekozen gelet op het doel van dit wetsvoorstel, de bescherming van de nationale veiligheid tegen terroristische dreigingen. Het initiatief tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel, door de Minister, op grond van deze wet kan wel van een burgemeester komen. De toepassing van de bevoegdheden betreft een nauw samenspel tussen decentraal bestuur en de Minister. De praktijk, van bijvoorbeeld de paspoortmaatregel, leert dat er zeer snel geschakeld kan worden tussen lokaal en nationaal niveau. Door de oplegging van de maatregelen op centraal niveau te plaatsen, wordt het mogelijk om in korte tijd ervaring en kennis op te bouwen over de uitvoering van de maatregel, wat de reactiesnelheid zal verhogen.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de Minister de proportionaliteittoets gaat toepassen en hoe de Minister – als tevens de opsteller van dezelfde maatregel – in dat kader diens onafhankelijkheid zal waarborgen. Deze leden vragen voorts of de Minister voorafgaand aan het besluit tot het opleggen van de vrijheidsbeperkende maatregel geadviseerd wordt en zo ja, door wie. Ook willen deze leden in dit kader weten het mogelijk en wenselijk is dat voorafgaand aan dat besluit een onafhankelijke commissie de Minister per geval adviseert. Deze leden antwoord ik dat het niet ongebruikelijk is dat een Minister wetgeving voorstelt waarin hij zelf bevoegdheden krijgt toebedeeld. In het kader van de proportionaliteitstoets zal moeten worden afgewogen of de ernst van de inbreuk die een maatregel kan maken op de rechten van de betrokkene in verhouding staat tot de bescherming van de nationale veiligheid die ermee beoogd wordt. Deze afweging dient onderdeel te zijn van de motivering van het opleggingsbesluit en is als zodanig ook toetsbaar voor de bestuursrechter. Gelet op de ingrijpendheid van de maatregelen zal een dergelijke afweging vanzelfsprekend niet lichtvaardig worden gemaakt. Tegen de achtergrond van de mogelijkheden om op zo korte termijn een rechterlijk oordeel te verkrijgen over een opgelegde maatregel acht ik het instellen van een onafhankelijke commissie niet noodzakelijk.

6. Rechtsbescherming

De leden van de VVD-fractie vragen of het feit dat er bij de beoordeling van het beroep sprake is van toetsing ex nunc in plaats van toetsing ex tunc gevolgen heeft voor de toewijzing van proceskostenvergoeding. De bestuursrechter is bij uitsluiting bevoegd een partij te veroordelen in de kosten die een andere partij in verband met de behandeling van het beroep bij de bestuursrechter redelijkerwijs heeft moeten maken. Bij gegrondverklaring van het beroep is veroordeling van het bestuursorgaan in redelijkerwijs gemaakte proceskosten de regel. Deze hoofdregel geldt ook in het geval de gegrondverklaring moet worden toegewezen aan de toetsings ex nunc op grond van het voorgestelde artikel 5, tweede lid. De Algemene wet bestuursrecht geeft de bestuursrechter echter voldoende

ruimte om met betrekking tot de proceskostenveroordeling recht te doen aan het concrete geval.

Deze leden vragen voorts wat de consequenties zijn van de jurisprudentielijn dat het weigeren van toestemming als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht in beginsel voor risico komt van degene die haar heeft geweigerd. De consequentie hiervan is dat het feit dat de bestuursrechter in dat geval niet mede op grond van de informatie waar de weigerende partij geen kennis van kan nemen uitspraak kan doen, doorgaans niet in het voordeel van de weigeraar uitwerkt. Dat wil zeggen dat de bestuursrechter de weigering zo opvat dat de weigerende partij hem hiermee deels de mogelijkheid ontneemt om de rechtmatigheid van het bestreden besluit te toetsen aan de betreffende informatie, en daarin geen aanleiding ziet voor het oordeel dat het bestreden besluit onrechtmatig is. In reactie op de hierover door de leden van de SGP-fractie gestelde vraag antwoord ik dat artikel 8:29, van de Algemene wet bestuursrecht er niet aan in de weg staat dat de bestuursrechter uitsluitend op grond van inlichtingen of stukken waarvan de kennisneming door het bestuursorgaan is beperkt tot zijn oordeel komt. Ik wijs erop dat het op grond van het derde lid van dat artikel aan de bestuursrechter is om te beslissen of die beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre de uitzonderingen op de verplichting tot het horen van de betrokkene voor het nemen van een beschikking tot het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel de regel gaat worden. Deze leden vragen voorts hoe voorkomen kan worden dat de Minister er bij voorbaat te gemakkelijk vanuit zal gaan dat horen niet nodig is. De leden van de D66-fractie vragen of het wenselijk is dat een vrijheidsbeperkende maatregel in een voorkomend geval kan worden opgelegd zonder dat de betrokkene daarover is gehoord. In reactie hierop kan ik deze leden melden dat alleen wordt afgezien van het horen van de betrokkene indien toepassing van artikel 4:11 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin de uitzonderingsmogelijkheden limitatief zijn opgesomd, daar in het concrete geval aanleiding toe geeft. Vanzelfsprekend kan de toepassing van deze mogelijkheid tot het afzien van het horen van de betrokkene in beroep door de bestuursrechter worden getoetst. De leden van de D66-fractie vragen te concretiseren in welke gevallen denkbaar is dat het horen achterwege wordt gelaten omdat de vereiste spoed zich daartegen verzet. Deze leden vragen of een dergelijke situatie zich alleen in het geval van het opleggen van een uitreisverbod kan voordoen. Deze leden antwoord ik dat daarbij kan worden gedacht aan de situatie dat bekend is dat een persoon op het punt staat om uit te reizen en er, om het uitreisverbod nog op tijd op te kunnen leggen, geen tijd meer is om hem in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze over het voorgenomen besluit naar voren te brengen. Deze in artikel 4:11, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht geregelde uitzonderingsgrond geldt voor alle besluiten waarover als hoofdregel op grond van artikel 4:7 of 4:8 van diezelfde wet wel gehoord wordt, maar in het kader van het onderhavige wetsvoorstel laat toepassing van deze uitzondering zich inderdaad het beste denken bij het opleggen van een uitreisverbod.

De leden van de SP-fractie vragen te reageren op een aantal stellingen. De rechtsbescherming in het bestuursrecht zou niet voldoen omdat rechterlijke controle vooraf ontbreekt, de bestuursrechter marginaal toetst en advocaten en belanghebbenden zich wegens gebruik van geheime informatie niet kunnen verweren. Hierop verwijs ik deze leden naar de beantwoording in paragraaf 1 met betrekking tot het ontbreken van een rechterlijke toets vooraf. In aanvulling hierop antwoord ik dat de bestuurs-

rechter inderdaad een marginale toets kan toepassen, al zal deze terughoudendheid naar heersende opvatting geen betrekking hebben op de vaststelling van feiten of de interpretatie van de wet. Artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht biedt een regeling voor de omgang met geheim informatie in het beroep tegen een besluit. Hiermee wordt belanghebbenden zoveel mogelijk de gelegenheid geboden om een besluit ook door een rechter te laten toetsen aan informatie waarvan de kennisname beperkt dient te blijven. Op de stelling van deze leden dat het uitgangspunt dat iemand onschuldig is tot het tegendeel bewezen is wordt omgedraaid, antwoord ik dat het hier geen punitieve maatregelen betreft. Het gaat bij het opleggen van maatregelen en de rechtsbescherming daartegen dan ook niet om de schuld of onschuld van betrokkene. Het door deze leden aangehaalde wetenschappelijk artikel betreft de verhouding tussen het strafrecht en het bestuursrecht in geval van bestraffende sancties. De onderdelen van dit artikel waar deze leden op vragen te reageren hebben dan ook geen betrekking op het onderhavige wetsvoorstel, dat niet-punitieve bestuurlijke maatregelen bevat.

De leden van de CDA-fractie vragen in welke gevallen onverwijlde spoed reden kan zijn voor het inwilligen van een verzoek tot schorsing van een opgelegd besluit. Deze leden antwoord ik dat dit speelt in het kader van de mogelijkheid die op grond van artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht bestaat om een verzoek in te dienen bij de voorzieningenrechter om een voorlopige voorziening te treffen, indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist. Mocht de voorzieningenrechter in het kader van zijn voorlopige rechtmatigheidsbeoordeling tot de conclusie komen dat het besluit tot het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel naar zijn voorlopig oordeel onrechtmatig is, dan zal het belang van de betrokkene om in dat geval zo snel mogelijk te worden gevrijwaard van de inbreuk op zijn grondrechten die de opgelegde maatregel vormt een van de betrokken belangen zijn die door de voorzieningenrechter wordt meegewogen.

7. Samenwerking en informatievoorziening

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de toekenning van de bevoegdheden aan de Minister zich verhoudt tot de spoed die soms geboden is bij het opleggen van een dergelijke maatregel. De toepassing van de bevoegdheden betreft een nauw samenspel tussen decentraal bestuur en de Minister. De praktijk, van bijvoorbeeld de paspoortmaatregel, leert dat er zeer snel geschakeld kan worden tussen lokaal en nationaal niveau. Ook wordt, door de oplegging van de maatregelen op centraal niveau te plaatsen, het mogelijk om in korte tijd ervaring en kennis op te bouwen over de uitvoering van de maatregel, wat de reactiesnelheid zal verhogen.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering ervoor zorgt dat de informatievoorziening ook proactief wordt verstrekt aan het bestuursorgaan die op basis van deze wet beslissingen moet nemen omtrent het weigeren van een aanvraag om een beschikking en de beëindiging ervan. Deze leden antwoord ik dat zowel de opsporingsdiensten als de inlichtingen- en veiligheidsdiensten de bevoegdheid hebben om door middel van respectievelijk een proces-verbaal en een ambtsbericht bestuursorganen te informeren die bevoegd zijn om maatregelen te treffen tegen een persoon of organisatie die in het bericht genoemd wordt. In het multidisciplinaire casusoverleg werken alle betrokken landelijke en lokale partijen intensief samen, zoals gemeente, politie en openbaar ministerie. Daar wordt reeds de benodigde informatie uitgewisseld om tot een duiding te komen en gezamenlijk een persoonsgericht pakket met maatregelen op te stellen. De informatie-eigenaar zal vervolgens de relevante informatie doorgeven aan het bevoegde

bestuursorgaan. De aan het woord zijnde leden wijzen voorts op het verzoek van de VNG om een eenduidige regeling voor een samenhangende informatievoorziening aan gemeenten en de vereiste expertise om informatie op waarde te schatten. Deze leden antwoord ik dat in het eerder genoemde implementatietraject eveneens afspraken worden gemaakt over de wijze waarop landelijke diensten bestuursorganen actief informeren en adviseren, wanneer zij beschikken over informatie die van belang is bij de afweging omtrent het verlenen of intrekken van vergunningen en andere beschikkingen.

Voornoemde leden vragen naar de informatievoorziening door het openbaar ministerie ten behoeve van de oplegging van maatregelen op grond van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden antwoord ik dat om terrorisme te bestrijden doorlopend afstemming tussen de betrokken organisaties plaatsvindt over de meest effectieve aanpak om de dreiging die van een persoon uitgaat te verminderen. Ook met het openbaar ministerie zullen hierover goede werkafspraken worden gemaakt in het kader van de implementatie van dit wetsvoorstel. Dossiervorming is een noodzakelijke voorwaarde voor het opleggen van een maatregel. Het besluit tot het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel dient immers te worden voorzien van een deugdelijke en kenbare motivering.

De leden van de PvdA-fractie refereren aan het advies van het college van procureurs-generaal om uitgebreid een dossier aan te leggen als wordt besloten tot het opleggen van een bestuurlijke maatregelen omdat het dossier waarop de beslissing tot een bevel of verbod is genomen later bij een eventuele strafvervolging kan worden betrokken. Deze leden vragen hoe de regering ervoor gaat zorgen dat dit dossier volledig is.

De vraag van de leden van de CDA-fractie over het opleggen van een gebiedsverbod dat zich uitstrekt tot meerdere gemeenten in Nederland wordt beantwoord in paragraaf 2.2.

8. Handhaving

De leden van de VVD-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat potentiële uitreizigers met een dubbele nationaliteit uitreizen ondanks een verbod het Schengengebied te verlaten. Ook de leden van de PvdA-fractie, alsmede de leden van de CDA-fractie in paragraaf 8.2, vragen naar het effect het van rechtswege laten vervallen van Nederlandse reisdocumenten op personen met een dubbele nationaliteit. De leden van de PvdA-fractie vragen voorts naar de wijze waarop het SIS op dit punt werkt, en wat er gebeurt met een persoon van wie een grenswachter vaststelt dat deze een uitreisverbod heeft. Allereerst wordt opgemerkt dat, op grond van het voorstel tot wijziging van de Paspoortwet, bij een uitreisverbod de Nederlandse reisdocumenten van betrokkene van rechtswege vervallen. Zonder geldig reisdocument mag betrokkene het Schengengebied niet verlaten. Indien betrokkene vanuit Nederland het Schengengebied wil verlaten (bijvoorbeeld via Schiphol) met een reisdocument van het land van zijn (eventuele) tweede (niet-EU) nationaliteit kan hij eveneens worden tegengehouden. Bij het opleggen van een uitreisverbod wordt betrokkene namelijk ook opgenomen in het (nationale) Opsporingsregister (OPS). Het OPS kan door de Nederlandse grensbewakers worden geraadpleegd. Als betrokkene in het reisdocument niet beschikt over een Schengen inreisvisum – waardoor betrokkene niet kan aantonen rechtmatig in het Schengengebied te verblijven – kan aanleiding geven voor een dergelijke controle. Betrokkene kan vervolgens worden aangehouden, omdat een poging het uitreisverbod te overtreden een strafbaar feit is. Indien betrokkene vanuit een ander Schengenland met een buitenlands reisdocument het Schengengebied wil verlaten kan

deze op dit moment minder goed worden tegengehouden. Weliswaar kunnen niet- unieburgers aan de Schengengrenzen systematisch worden gecontroleerd, maar personen met een uitreisverbod staan enkel in het SIS-II gesignaleerd voor discrete of onopvallende controle van hun persoon. Deze signalering leidt er toe dat de Nederlandse autoriteiten worden geïnformeerd over het aantreffen van de gesignaleerde persoon door de grensbewakers, maar wordt de persoon niet tegengehouden. Daarom wordt in Europees verband gewerkt aan aanvullende mogelijkheden voor de signalering van potentiële uitreizigers. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de controle aan de grens van het Schengengebied (paragraaf 2.1 van deze nota).

De leden van de SP-fractie vragen of het openbaar ministerie, de politie en de AIVD voldoende mensen en middelen hebben om te controleren en te handhaven. Deze leden vragen of per maatregel kan worden aangegeven hoeveel tijd controle en handhaving waarschijnlijk zal kosten, hoeveel (extra) capaciteit dit met zich meebrengt en waar deze (extra) capaciteit vandaan zal worden gehaald. Voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het openbaar ministerie wordt geen verzwaring van de inzet verwacht, aangezien de te verstrekken informatie het resultaat is van regulier inlichtingenonderzoek in het kader van de taak van de diensten. Hooguit zal het aantal ambtsberichten aan de Minister toenemen. Een meldplichtige zal zich in veel gevallen moeten melden op een politiebureau. De politie registreert daarbij het bezoek. In sommige gevallen zal de politie, eventueel in samenwerking met medewerkers van andere organisaties, gesprekken proberen te voeren met de meldplichtige. Ook bij de handhaving van de maatregelen speelt de politie een belangrijke rol. De capaciteit die dit vergt is afhankelijk van de aard van het verbod, de inzet van aanvullende toezichtsinstrumenten, zoals cameratoezicht in een voor die persoon verboden gebied, en of voor een gebied toch al een toezichtsarrangement geldt, zoals bij evenementen, etc. Op voorhand is derhalve geen exacte uitspraak te doen over de benodigde toezichts- en handhavingscapaciteit. Het zal in praktijk waarschijnlijk om hooguit enkele personen gaan. Om deze reden wordt verwacht dat de handhavingslast gering zal zijn. De uitvoeringskosten van het uitreisverbod zullen beperkt zijn. Er zal veelal gebruik worden gemaakt van reeds bestaande signaleringssystemen, zoals het SIS en SLTD van Interpol.

8.1 Handhaving van gebiedsverbod, contactverbod en meldplicht

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in hoeverre de voorgestelde meldplicht ook kan worden toegepast in de digitale vorm, vergelijkbaar met de wijze waarop dit nu kan worden toegepast ten aanzien van degenen die deze maatregel opgelegd krijgen op grond van artikel 172a van de Gemeentewet. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet niet in de mogelijkheid van een meldplicht in digitale vorm. Anders dan bij de meldplicht op grond van artikel 172a Gemeentewet, is het doel van de meldplicht in het onderhavige wetsvoorstel mede gericht op het zicht krijgen en houden op de persoon in kwestie. Daarbij is het doorgaans functioneel als de betrokkene zich in persoon meldt bij de aangewezen functionaris en deze met de betrokkene (geregeld) contact kan onderhouden.

Voornoemde leden vragen welke protocollen en voorschriften in werking treden op het moment dat een persoon zich ophoudt in een gebied waar hij niet mag komen. Behalve de hoogste staat van paraatheid bij de diensten lijkt het deze leden wenselijk als ook de lokale gezagsdragers hierbij betrokken worden, bijvoorbeeld als het gaat om het inzetten van lokale noodverordeningen zolang de persoon in kwestie niet is gevonden.

Deze leden antwoord ik dat in het implementatietraject bij deze wet afspraken worden gemaakt met de gemeenten, het openbaar ministerie en de politie over (de intensiteit van) het toezicht en de handhaving. In geval van overtreding van een maatregel zal direct een signalering uitgaan naar de surveillerende politieteams (en eventueel gemeentelijke toezichthouders), zodat de betreffende persoon onmiddellijk kan worden opgespoord. Ten aanzien van een persoon die zich in strijd met een gebiedsverbod tóch in dat gebied ophoudt, dient inderdaad de hoogste staat van alertheid te gelden. Op dat moment moet er immers ernstig rekening mee worden gehouden dat de persoon in kwestie op dat moment terroristische motieven heeft. Over de precieze inhoud van de protocollen die op dat moment in werking treden kan ik, gelet op de noodzaak de werkwijze van de betrokken organisaties geheim te houden, geen mededelingen doen.

8.2 Handhaving van het uitreisverbod

De leden van de CDA-fractie vragen naar de effectiviteit van het uitreisverbod, en of vervallen verklaarde paspoorten niet standaard moeten worden opgenomen in de database van Interpol, de SLTD en het SIS-II. Alleen een uitreisverbod is onvoldoende om te voorkomen dat jihadisten naar strijdgebieden uitreizen. Hierbij wordt verwezen naar de uiteenzetting in paragraaf 8.2 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel. Om de handhaafbaarheid van het uitreisverbod te versterken, is een voorstel tot wijziging van de Paspoortwet ingediend dat regelt dat de Nederlandse paspoorten en reisdocumenten van personen met een uitreisverbod van rechtswege vervallen en moeten worden ingeleverd. Met het van rechtswege laten vervallen van deze documenten, worden de documentnummers van de reisdocumenten, opgenomen in het Basisregister reisdocumenten. Dit register bevat documenten die niet in omloop mogen zijn. De gegevens uit het Basisregister reisdocumenten worden standaard overgenomen door het SIS-II en het SLTD van Interpol.

Het baart de aan het woord zijnde leden zorgen dat het binnen de huidige wettelijke kaders en de toepassing van het SIS-II niet mogelijk is een persoon met een uitreisverbod op andere wijze te signaleren dan op basis van artikel 36. Zij vragen de regering welke stappen hierin ter verbetering worden gezet en welke rol zij voor zichzelf ziet weggelegd hierin als EU-voorzitter. De leden van de PVV-fractie vragen of over een persoon die in het SIS is opgenomen onder artikel 36 van het SIS-besluit alleen een signaal wordt afgegeven of dat de persoon ook wordt tegengehouden. Personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd kunnen uitsluitend worden gesignaleerd in het SIS op basis van artikel 36 van het Besluit SIS-II. Dit betekent dat zij gesignaleerd worden voor discrete of onopvallende controle. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de PvdA naar de controle aan de grens van het Schengengebied (paragraaf 2.1 van deze nota). Nederland ziet daarom een meerwaarde in het opnemen van een nieuwe categorie in het SIS besluit. Daarbij kunnen afspraken gemaakt worden over de mogelijkheid om instructies op te nemen die indiceren welke opvolging gegeven moet worden aan de signalering onder artikel 36. Dit jaar wordt door de Europese Commissie een wijziging van het SIS-II besluit voorbereid, als onderdeel van de evaluatie van het SIS. Daarbij is ook aandacht voor de opvolgingsmogelijkheden van artikel 36. In het wetgevingstraject is mogelijk ruimte voor het creëren van een nieuwe categorie in het SIS-II, specifiek voor personen die een uitreisverbod opgelegd hebben gekregen. Nederland zal tijdens het voorzitterschap deze mogelijkheid toetsen bij de andere lidstaten. Indien de meerwaarde van het creëren van een nieuwe categorie door de lidstaten gesteund wordt zal dit punt worden meegegeven in het actieplan ter versterking van de informatie uitwisseling, dat

in de JBZ Raad van 9-10 juni aangeboden zal worden. Dit zal dan een aanbeveling worden aan de Europese Commissie.

De vraag van de leden van de CDA-fractie naar het effect van het van rechtswege laten vervallen van Nederlandse reisdocumenten in de praktijk voor personen met een dubbele nationaliteit, is beantwoord aan het begin van paragraaf 8 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Deze leden vragen ook naar het melden van gegevens aan landen van tweede nationaliteit. Hiermee verwijzen deze leden naar maatregel 6 uit het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ik informeren uw Kamer regelmatig over de voortgang van de maatregelen uit het Actieprogramma. Ik verwijs de leden dan ook naar hetgeen gemeld is in de voortgangsrapportage van 17 maart jl.

Deze leden vragen voorts hoe de vervangende identiteitskaart in Nederland eruit zal zien, en of het verstandig is een andersoortig document te geven, wat qua vormgeving sterk afwijkt van een identiteitskaart. Deze leden vragen ook naar het risico dat met een soortgelijkend identiteitsbewijs alsnog de reis via bijvoorbeeld Turkije naar IS-gebied kan worden gemaakt.
Het model van de vervangende identiteitskaart wordt zo vormgegeven dat deze enerzijds goed herkenbaar is voor grenswachters, en anderzijds mogelijke stigmatiserende effecten tot het minimum worden beperkt. De vervangende identiteitskaart is geen geldig reisdocument om zich buiten het Schengengebied respectievelijk Turkije te begeven. Voor het ontwerp dat thans op het oog is, wordt verwezen naar de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet. Voorts zal Nederland andere EU-landen, Schengenlanden en Turkije expliciet van het bestaan van dit nieuwe vervangende identiteitsbewijs op de hoogte stellen. Aldus worden relevante instanties, zoals de grensbewaking en politie, geïnformeerd over de nieuwe kaart en de beperkingen die daaraan zijn gekoppeld.

De leden van de CDA-fractie vragen ook naar de waarde van het vervallen verklaren van reisdocumenten, omdat volgens de Nederlandse vereniging voor burgerzaken niet vaak aan de inleverplicht wordt voldaan. Deze leden vragen welke aanvullende regelingen kunnen worden gemaakt, zoals het strafbaar stellen van het niet inleveren van de reisdocumenten.
Bij het opleggen van het uitreisverbod zal de inleverplicht van het document worden vermeld. Op grond van artikel 62 van de Paspoortwet is een ieder verplicht het reisdocument, terstond wanneer hem dit mondeling door een tot inhouding bevoegde ambtenaar is bevolen, dan wel binnen veertien dagen, nadat hem dit bij aangetekend schrijven is medegedeeld, in te leveren. Wanneer het besluit tot het uitreisverbod persoonlijk wordt uitgereikt, bijvoorbeeld door de politie, kan deze direct het reisdocument van betrokkene inhouden, omdat de politie hiertoe bevoegd is, evenals grensbewakers.[21] Op grond van artikel 447b van het Wetboek van Strafrecht is het strafbaar wanneer betrokkene het reisdocument niet (tijdig) inlevert, en wordt deze gestraft met een geldboete van de tweede categorie (per 1 januari 2016: maximaal € 4.100). De nummers van de reisdocumenten worden bovendien opgenomen in het Basisregister Reisdocumenten (BR), het Schengeninformatiesysteem (SIS-II) en het Stolen and Lost Travel Documents database (SLTD) van Interpol. Het systeem van Interpol kan wereldwijd door grensbewakers worden

[21] Artikel 55 Paspoortwet.

gecontroleerd en documenten die daarin zijn opgenomen worden door de grensbewakers ingehouden zodat betrokkene daarmee niet verder kan reizen.

De aan het woord zijnde leden vragen wat de mogelijkheden van de Griekse grensbewaking zijn om een Nederlander met een uitreisverbod tegen te houden die tracht naar Turkije te reizen. Op grond van het voorstel tot wijziging van de Paspoortwet vervallen bij een uitreisverbod zowel het Nederlandse paspoort als de identiteitskaart van betrokkene van rechtswege. Zonder geldig reisdocument staan Griekse grenswachters het niet toe dat betrokkene het Schengengebied verlaat. De wijze waarop de grenscontroles aan de Schengenbuitengrenzen dienen te worden uitgevoerd is geregeld in artikel 7 van verordening (EG) nr. 562/2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (de Schengengrenscode). In de regel worden personen, ook als zij het recht van vrij verkeer hebben, onderworpen aan een controle tot vaststelling van de identiteit op basis van de overgelegde of getoonde reisdocumenten. Daarbij kunnen grenswachters de databanken raadplegen met informatie over gestolen, ontvreemde, verloren of ongeldig gemaakte documenten. Hierin zijn ook de reisdocumenten opgenomen die ten gevolge van een uitreisverbod van rechtswege zijn vervallen.

Deze leden vragen voorts wanneer sprake is van een strafbare poging tot overtreding van het uitreisverbod. Krachtens artikel 45, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht is een poging tot misdrijf strafbaar, wanneer het voornemen van de dader zich door een begin van uitvoering heeft geopenbaard. Bijvoorbeeld als een persoon met een uitreisverbod de douane van Schiphol tracht te passeren, teneinde zijn reeds geboekte vlucht te halen, is sprake van een strafbare poging het uitreisverbod te overtreden.

De leden van de PVV-fractie vragen voorts hoeveel van de nu bekende uitreizigers een dubbele nationaliteit hebben. Er zijn ongeveer 240 uitreizigers (peildatum 1 maart 2016). Het merendeel van de uitreizigers is in het bezit van een dubbele nationaliteit (Nederlandse én niet-EU nationaliteit).

9. Wetgeving in omringende landen

Frankrijk

De leden van de VVD-fractie vragen naar de wettelijke grondslag in Frankrijk voor het opleggen van een inreisverbod voor vreemdelingen. In het kader van de antiterroristenwet («la loi antiterroriste») van 13 november 2014 is het mogelijk om zowel een uitreisverbod als een inreisverbod op te leggen. Het decreet dat uitvoering van de wet mogelijk maakt is op 14 januari 2015 gepubliceerd.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de Franse wetgeving waarin een verbod is opgenomen het Franse grondgebied te betreden. Nederland kent reeds een inreisverbod. Indien een vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid, kan dit reden zijn om de vreemdeling geen toegang te geven tot Nederland.

De leden van de PVV-fractie vragen hoeveel bekende uitreizigers in Nederland wonende vreemdelingen waren. De regering kan melden dat de IND in ongeveer 15 gevallen is overgegaan tot het treffen van vreemdelingrechtelijke maatregelen op uitreizigers met een niet-EU

nationaliteit. Het gaat daarbij om verblijfsbeëindiging, het opleggen van een inreisverbod of ongewenstverklaring of de uitzetting onder regie van de DT&V. Deze maatregel wordt toegepast op vreemdelingen die op basis van een ambtsbericht van de AIVD of Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) in verband kunnen worden gebracht met jihadisme of een (potentiële) uitreis in dit kader en ten aanzien van wie de Minister heeft geconcludeerd dat zij een gevaar vormen voor de nationale veiligheid.

Duitsland

De leden van de CDA-fractie vragen naar de strafbaarstelling van het uitreizen naar IS-gebied. Duitsland heeft vorig jaar het ondernemen van een uitreis uit Duitsland met het doel aansluiting bij een terroristische organisatie of het ondergaan van terroristische training als een strafbare voorbereidingshandeling gekwalificeerd. Deze wetswijziging is een uitwerking van VN Resolutie 2178 (2014). Het ondernemen van een verboden uitreis wordt strafbaar gesteld met een vrijheidsstraf van 6 maanden tot 10 jaar. Nederland heeft dit al strafbaar gesteld, dit valt onder een voorbereidingshandeling zoals strafbaar gesteld in artikel 134a Wetboek van Strafrecht. In aanvulling daarop stelt de regering met het onderhavige wetsvoorstel een bestuursrechtelijk uitreisverbod voor.

De leden van de PVV-fractie vragen waarom in het onderhavige wetsvoorstel is gekozen voor een strafmaximum van ten hoogste een jaar gevangenisstraf of een geldboete van de derde categorie en niet een hoger strafmaximum, zoals in Duitsland. Hierop antwoord ik deze leden dat op het overtreden van soortgelijke verplichtingen opgelegd op grond van artikel 172a van de Gemeentewet een gevangenisstraf staat van ten hoogte drie maanden of een geldboete van de tweede categorie. Ik acht het mede gelet op het verschil in het door de maatregelen te beschermen belang (nationale veiligheid tegenover de openbare orde) passend dat in het onderhavige wetsvoorstel een fors hoger strafmaximum wordt voorgesteld. Daarnaast merk ik op dat indien bij gelegenheid de gedragingen waarmee een op grond van onderhavig wetsvoorstel opgelegde verplichting wordt overtreden tevens een ander (terroristisch) misdrijf wordt begaan, vanzelfsprekend de daarbij passende strafmaxima kunnen worden toegepast.

Verenigd Koninkrijk

De leden van de PVV-fractie vragen waarom in voorliggend wetsvoorstel niet is gekozen voor het gebruik van bijvoorbeeld een enkelband. Ik verwijs deze leden daarvoor naar de bij gelegenheid van deze nota naar aanleiding van het verslag uit te brengen nota van wijziging. Met deze nota van wijziging wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om de naleving van een op grond van het onderhavige wetsvoorstel opgelegd gebiedsverbod te controleren middels een technische voorziening.

10. Uitgebrachte adviezen

De leden van de SP-fractie willen de regering corrigeren waar zij stelt dat «elke geconsulteerde partij begrip opbrengt voor de redenen achter het wetsvoorstel». Deze leden voeren hiertoe aan dat veel geconsulteerde partijen zeer kritisch zijn. Hierop reageer ik dat op pagina 40 van de memorie van toelichting is gesteld dat uit de adviezen in het algemeen begrip blijkt voor de keuze tot het treffen van maatregelen tegen terrorisme. Dat wordt op die plaats vervolgens met voorbeelden geïllustreerd. De door deze leden opgemerkte kritische kanttekeningen bij de gekozen oplossingen van een deel van de geconsulteerde partijen doen hier niets aan af.

De aan het woord zijnde leden verzoeken te reageren op de stelling dat met het onderhavige wetsvoorstel zou worden beoogd de strafrechtelijke waarborgen te omzeilen. Hierop antwoord ik deze leden dat met het wetsvoorstel wordt beoogd extra bevoegdheden te regelen die het mogelijk maken om de nationale veiligheid te beschermen. Dat gebeurt middels bestuursrechtelijke, niet-punitieve maatregelen waartegen effectieve bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staat. Van het omzeilen van strafrechtelijke waarborgen is dan ook geen sprake. Dit wetsvoorstel ziet niet op de bestraffing van strafbare feiten, maar op de bescherming van de nationale veiligheid.

Deze leden vragen te reageren op de stelling dat sprake is van strijdigheid met artikel 8, tweede lid, van het EVRM en artikel 2 van het Vierde Protocol. Deze leden antwoord ik dat, zoals met name in hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting uiteen is gezet, de voorgestelde maatregelen mogelijk een inbreuk kunnen vormen op de door de genoemde bepalingen beschermde persoonlijke levenssfeer en vrijheid van verplaatsing. Daarbij is eveneens vermeld dat van geval tot geval moet worden bezien of een dergelijke inbreuk in het concrete geval kan worden gerechtvaardigd. Is dat niet het geval, dan zal van oplegging van een maatregel worden afgezien, waardoor geen sprake is van strijdigheid met voornoemde verdragsrechtelijke bepalingen. Op de vraag van de leden van de SP-fractie waarom het wetsvoorstel proportioneel is, ondanks dat er geen sprake is van een redelijke verdenking antwoord ik dat «redelijke verdenking» een strafrechtelijk begrip is. Zoals in het voorgaande reeds uiteengezet bevat dit wetsvoorstel geen punitieve maatregelen.

De aan het woord zijnde leden vragen wat maakt dat het wetsvoorstel de toets aan het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) kan doorstaan. Ook op deze vraag is ingegaan in hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting. Kortheidshalve verwijs ik deze leden naar de uiteenzetting die daar is gegeven. In algemene zin geldt dat niet alleen de wettelijke criteria zo zijn opgesteld dat de mensenrechtelijke grenzen worden geëerbiedigd, maar de maatregelen ook in het concrete geval aan de onder meer de door het IVBPR beschermde rechten zullen moeten worden getoetst.

Deze leden vragen om een reactie op de stelling dat het loslaten van het vereiste dat sprake moet zijn van een bedreiging van de nationale veiligheid onwenselijk zou zijn in verband met het proportionaliteitsvereiste. Deze conclusie kan ik volledig onderschrijven. Een vrijheidsbeperkende maatregel die geen legitiem doel dient (in casu de bescherming van de nationale veiligheid) kan ook niet proportioneel worden geacht. Het schrappen van dat vereiste is dan ook niet aan de orde. Zo antwoord ik ook de leden van de CDA- fractie op de in paragraaf 1 gestelde vraag waarom de regering pas ingrijpt indien de nationale veiligheid op het spel staat.

Voornoemde leden vragen naar de mogelijke schending van artikel 8 EVRM bij het opleggen van een uitreisverbod aan personen met een niet-Nederlandse nationaliteit.
Het opleggen van een verbod om het Schengengebied te verlaten vormt mogelijk een beperking van het recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven, als bedoeld in artikel 8 EVRM. Op grond van het tweede lid van artikel 8 EVRM is geen inmenging daarop toegestaan, tenzij daarin bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden

van anderen. Het kabinet is van mening dat hieraan wordt voldaan met het voorgestelde uitreisverbod. De voorgestelde wijziging vormt de formeelwettelijke basis. Daarbij beoogt het opleggen van een uitreisverbod een fundamenteel belang van de samenleving te beschermen, te weten enerzijds de bescherming tegen in het buitenland te plegen handelingen die een bedreiging vormen voor de rechten en vrijheden van anderen en anderzijds de nationale veiligheid. Voor de onderbouwing wordt verwezen naar blz. 24 e.v. van de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel. Vanuit het oogpunt van proportionaliteit zou weliswaar het uitreisverbod mogelijk minder snel kunnen worden opgelegd aan personen die daardoor niet het land van hun andere nationaliteit kunnen inreizen. Hiermee kan evenwel rekening worden gehouden door een (tijdelijke) ontheffing te verlenen van het uitreisverbod, krachtens het voorgestelde artikel 4. Aan betrokkene kan dan op grond van de huidige Paspoortwet een Nederlands paspoort worden verstrekt dat een beperkte geldigheidsduur heeft en alleen geldig is om te reizen naar het land van herkomst. Bij besluitvorming omtrent deze ontheffing staat de nationale veiligheid centraal. Een ontheffing wordt daarnaast afgewogen tegen het risico dat betrokkene vanuit dat land, zou kunnen doorreizen naar het conflictgebied met het paspoort van zijn andere nationaliteit. Om dat te ondervangen zou, waar mogelijk binnen de kaders van de vigerende nationale en internationale wet- en regelgeving, het land van de andere nationaliteit kunnen worden geïnformeerd over de ontheffing en aanstaande reis.

De leden van de SP-fractie vragen ook hoe de regering omgaat met het risico van maatschappelijk uitsluiting en vervreemding. De personen die in aanmerking komen voor toepassing van bepalingen uit dit wetsvoorstel kunnen op grond van hun gedragingen in verband worden gebracht met terroristische activiteiten. Deze personen staan op basis van hun gedragingen al op behoorlijke afstand van onze maatschappij en de regering verwacht niet dat het opleggen van bestuurlijke maatregelen zal resulteren in verdere maatschappelijke uitsluiting en vervreemding.

Deze leden vragen voorts naar de mededeling in de memorie van toelichting dat het voor de toepassing van het onderhavig wetsvoorstel zal gaan om personen die mogelijk een risico vormen in verband met terroristische misdrijven. Deze leden vragen waarom dit onvoldoende is voor het starten van een strafrechtelijk traject. Op deze vraag is in paragraaf 2.6 reeds ingegaan. Daarnaast vragen deze leden wat wordt bedoeld met een «mogelijk risico», omdat dat zou impliceren dat er ook mogelijk geen risico is. Hierop antwoord ik dat het hier een omschrijving betreft van de groep ten aanzien waarvan toepassing van deze maatregelen kan worden overwogen. Vanzelfsprekend worden maatregelen alleen daadwerkelijk opgelegd indien aan het wettelijke criterium wordt voldaan, dat vereist dat een maatregel noodzakelijk is ter bescherming van de nationale veiligheid.

De leden van de CDA-fractie vragen in te gaan op een opmerking van de Raad voor de Rechtspraak in zijn consultatiereactie op het onderhavige wetsvoorstel. Deze opmerking betrof een passage uit de memorie van toelichting die naar aanleiding van de consultatie uit de toelichting is geschrapt.

Bevoegd orgaan

De leden van de CDA-fractie vragen zich af, zoals reeds eerder betoogd in de inleiding, of de keuze om de beslissingsbevoegdheid neer te leggen bij de Minister, de meest wenselijk is, gelet op de huidige succesvolle lokale aanpak in de strijd tegen radicalisering en jihadisme. Deze leden vragen in

dit verband hoe de communicatie tussen Minister en diensten plaatsvindt bij beslissingen over de voorgestelde maatregelen. Voor de bevoegdheidstoedeling aan de Minister is gekozen gelet op het doel van dit wetsvoorstel, de bescherming van de nationale veiligheid tegen terroristische dreigingen. Het is van essentieel belang is dat alle beschikbare maatregelen passen in een afgewogen en op de desbetreffende persoon toegesneden aanpak. In de lokale casusoverleggen vindt afstemming plaats over de te treffen voorzieningen en op te leggen maatregelen. In de gevallen waarin het lokale instrumentarium te kort schiet, kan de burgemeester de Minister verzoeken tot het opleggen van een maatregel op grond van deze wet. Indien de noodzaak tot het toepassen van een bestuurlijke maatregel via deze weg de Minister bereikt, zal er dus eerst overleg met de gemeente hebben plaatsgevonden. Vervolgens zal afstemming worden gezocht met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en met het openbaar ministerie om doorkruising van lopende onderzoeken te voorkomen. Indien de noodzaak tot het opleggen van een maatregel blijkt uit een ambtsbericht van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten of uit een proces-verbaal van de politie, wordt vervolgens afstemming met de gemeente gezocht waar de persoon in kwestie woonachtig is.

De leden vragen ook in hoeverre het advies van de VNG en NGB als maatgevend beoordeeld moet worden, omdat klaarblijkelijk de burgemeesters van Den Haag en Amsterdam een afwijkend standpunt hebben ingenomen. Deze leden vragen te inventariseren wat het standpunt is van de burgemeesters van Utrecht en Rotterdam en dit ook separaat te doen bij de G32. De ontvangen reacties hebben ons een afdoende beeld gegeven van de verschillende standpunten over het wetsvoorstel. Overigens onderkennen ook de burgemeesters van Amsterdam en Den Haag de noodzaak tot het creëren van een wettelijke basis voor het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen om de risico's van terrorisme te kunnen reduceren. Zij wijzen in hun reacties op specifieke toepassingsbehoeften omtrent de nieuwe bevoegdheden. Om de toepassing van de maatregelen optimaal te kunnen afstemmen op de lokale praktijk en behoeften, zijn diverse gemeenten en de VNG betrokken bij de voorbereiding van de implementatie van de wet.

De leden van de CDA-fractie vragen welke gemeente met name te maken hebben met terugkeerders en over de regio Utrecht als een jihadistische hotspot, nadat dit eerst Den Haag was. Door het Context-onderzoek[22] is het begrijpelijk dat de aandacht van media en publiek sterk gericht is geweest op Den Haag. Jihadisme is echter een landelijk verschijnsel. Uiteenlopende gemeenten hebben te maken met radicalisering, uitreis met jihadistische intentie en terugkeer. De aanpak van jihadisme is dan ook integraal. De rijksoverheid en de gemeenten werken samen om jihadisme tegen te gaan.

In het kader van de afstemming met de lokale aanpak van terrorisme, vragen deze leden in hoeverre een op rijksniveau opererend ministerie in alle gevallen in staat zal zijn tijdig een besluit te formuleren, althans beter dan het lokaal gezag hier zelf zicht op zou hebben. Op de mogelijkheden van de Minister om de voorgetelde maatregelen met spoed op te leggen is reeds in paragraaf 7 ingegaan.

[22] Het Context-onderzoek is de benaming van een omvangrijk strafrechtelijk onderzoek in Den Haag. Dit onderzoek heeft geresulteerd in de vervolging van negen verdachten. De rechtbank in Den Haag heeft op 10 december 2015 uitspraak gedaan in deze zaak.

De aan het woord zijnde leden vragen of de regering niet al te snel de suggestie afwijst van de VNG om te komen tot een specialistisch bureau of overlegorgaan om evenals bij toepassing van de Wet Bibob tot een goede afstemming te komen tussen alle partners. Zij vragen wat de rol van veiligheidshuizen is bij de uitvoering van onderhavig wetsvoorstel. Indien zij hierin een rol vervullen, is het dan niet logischer dat het voortouw bij de lokale bestuurders en vertegenwoordigers van betreffende veiligheidsdiensten komt te liggen in plaats van bij de Minister, zo vragen deze leden. Deze leden antwoord ik dat in multidisciplinaire lokale casusoverleggen informatie wordt uitgewisseld, een gemeenschappelijke duiding van die informatie wordt gemaakt en op basis van een inschatting van het risico een persoonsgericht pakket met effectieve maatregelen wordt samengesteld. De bestuurlijke maatregelen uit dit wetsvoorstel kunnen ook onderdeel gaan uitmaken van het palet aan maatregelen dat wordt getroffen. Veelal zijn deze casusoverleggen georganiseerd in het verband van de veiligheidshuizen. Daarnaast kunnen veiligheidshuizen ook een adviesrol vervullen binnen de regio. Bijvoorbeeld wanneer de lokale partners voor een andere organisatievorm hebben gekozen die (beter) past binnen hun lokale context. Het casusoverleg vindt in alle gevallen plaats onder regie van de gemeente. Ik acht het niet noodzakelijk een specialistisch landelijk bureau op te richten om bestuursorganen te ondersteunen bij hun bevoegdheid om beschikkingen te weigeren en in te trekken. De bestuursorganen zijn immers zelf deskundig waar het gaat om het behandelen van aanvragen en het nemen van beschikkingen.

11. Financiële gevolgen, uitvoeringslasten en administratieve lasten

De leden van de VVD-fractie naar de financiële gevolgen van deze wet ook voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de politie. Het wordt niet verwacht dat de bestuurlijke maatregelen op grote schaal zullen worden toegepast. Berekend is dat de voorbereiding van besluiten in het kader van deze wet het ministerie op jaarbasis circa twee fte aan personeelsinzet zal vergen. Bij de handhaving van de maatregelen zal de politie een belangrijke rol spelen. Maar ook ten aanzien van deze uitvoeringslasten geldt dat het gaat om een gering aantal personen, die bovendien vaak toch al in beeld zijn bij de meest betrokken partners, waaronder de politie. Om deze reden wordt dan ook verwacht dat de handhavingslast beperkt zal zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of haar inschattingen omtrent het aantal op te leggen maatregelen niet aan de lage kant is. Deze leden antwoord ik dat om een maatregel uit de onderhavige wet te kunnen opleggen voldaan moet worden aan de wettelijke toepassingscriteria. Zo moet een persoon in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan en moet het opleggen van een maatregel noodzakelijk zijn met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Niet iedereen met radicale of extremistische ideeën zal ook daadwerkelijk zijn ideologie omzetten in gedragingen, zoals bedoeld wordt in deze wet. Voornoemde leden vragen of de regering de weergegeven werklastconsequenties van de Raad voor de rechtspraak onderschrijft. Ook vragen deze leden hoe de regering dit bedrag verrekent in de jaarlijkse bijdrage aan (de begroting van) de Raad voor de rechtspraak. Ook de leden van de D66-fractie vragen of de regering kan ingaan op de reactie van de Raad voor de rechtspraak op dit voorstel, waarin de Raad een toegenomen werklast voor de rechtspraak signaleert. Deze leden vragen hoe deze kosten opgevangen worden in de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Hierop antwoord ik dat de werklastconsequenties voor de rechtspraak worden betrokken bij de reguliere begrotingscyclus, zodat de gevolgen van onderhavig

wetsvoorstel in samenhang kan worden bezien met andere invloeden op de werklast van de rechtspraak.

II. Artikelsgewijs

Artikel 4

De door de leden van de ChristenUnie-fractie gestelde vraag over de in het wetsvoorstel opgenomen evaluatiebepaling is beantwoord in paragraaf 1. Deze leden lezen dat in het vierde lid staat dat de maatregel moet worden ingetrokken als die niet langer noodzakelijk is «met het oog op de bescherming van de belangen ter bescherming waarvan de maatregel is opgelegd». Zij vragen of een ander belang denkbaar is dan het belang van de bescherming van de nationale veiligheid. Indien dat niet het geval is, vragen deze leden waarom deze tamelijk open formulering wordt gebruikt. Deze leden antwoord ik dat hiermee op geen ander belang wordt gedoeld dan de bescherming van de nationale veiligheid. Bij nota van wijziging wordt de formulering van het vierde lid dan ook zo gewijzigd, dat dit ook op die plaats tot uitdrukking komt. De aan het woord zijnde leden vragen voorts naar of de mogelijkheid om op grond van artikel 4, tweede lid, op aanvraag een tijdelijke ontheffing te verlenen van een of meer verplichtingen die voortvloeien uit een opgelegde maatregel is gebonden aan zeker criteria en of deze voorschriften, met het oog op de strafbaarstelling van overtreding ervan, niet wettelijk ingekaderd zouden moeten worden. In reactie op deze leden antwoord ik dat het evenals geldt bij het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel op grond van artikel 2 van belang is om de aan de voorwaarde verbonden ontheffing zo te omschrijven dat daarover geen misverstand kan ontstaan. Indien bijvoorbeeld een gebiedsverbod wordt opgelegd, dient het verboden gebied helder te worden aangeduid. Wordt vervolgens tijdelijk een ontheffing verleend van dat verbod ten aanzien van een gedeelte van dat gebied, dan dient volstrekt helder te zijn gedurende welke tijdstippen de ontheffing van kracht is en voor welk gebied zij geldt. Deze leden vragen voorts waarom in het vijfde lid van artikel 4 geen eis wordt gesteld aan de wijze waarop bekendmaking van een beslissing omtrent een maatregel dient te geschieden indien deze niet van tevoren op schrift kan worden gesteld. Hierop antwoord ik dat dit artikel er juist toe strekt om een vormvereiste opzij te zetten, indien de vereiste spoed dat noodzakelijk maakt. In die gevallen ligt mondelinge bekendmaking voor de hand, maar ik acht het niet noodzakelijk om hier nadere vereisten aan te verbinden. Overigens dient de Minister na een bekendmaking op grond van het vijfde lid alsnog onverwijld te zorgen voor een bekendmaking op de gebruikelijk wijze, overeenkomstig artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 5

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat in artikel 5, eerste lid, is bepaald dat de rechtbank het beroep tegen een besluit omtrent een vrijheidsbeperkende maatregel behandelt met toepassing van artikel 8:52 van de Algemene wet bestuursrecht. Deze leden noemen het opvallend dat op deze wijze de rechtsbescherming wordt beperkt, terwijl al zeer vergaande maatregelen worden voorgesteld zonder voorafgaande rechterlijke toetsing. In reactie op deze leden merk ik op dat ik de toepassing van artikel 8:52 van de Algemene wet bestuursrecht niet kwalificeer als een beperking van de rechtsbescherming. Het doel van deze bepaling in het onderhavige wetsvoorstel is juist de betrokkene in staat te stellen zo spoedig mogelijk duidelijkheid te verkrijgen, in de vorm van een rechterlijk oordeel, over de rechtmatigheid van het besluit tot oplegging van een maatregel. Artikel 8:52, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht biedt de bestuursrechter daartoe enkele versnellings-

mogelijkheden, waaronder het bekorten van enkele procesrechtelijke termijnen. Hoewel de bestuursrechter verplicht is om deze beroepszaken versneld te behandelen, komt het onverminderd ter zijn beoordeling of de in het tweede lid geboden mogelijkheden tot versnelling in het concrete geval daadwerkelijk in aanmerking komen voor toepassing. Zo wordt verzekerd dat versnelde behandeling niet ten koste gaat van de rechtsbescherming die zij beoogt te versterken.

Artikel 7

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het door artikel 7 geregelde overleg met betrokken burgemeesters schriftelijk moet geschieden en wat er gebeurt indien de adviserende burgemeester en de Minister het niet eens zijn over een voorgenomen maatregel. In reactie op deze leden merk ik op dat het overleg vormvrij is. In spoedeisende situaties ligt schriftelijk overleg niet in de rede. Vanzelfsprekend is alles erop gericht om tot een besluit te komen waar de geraadpleegde burgemeester zich in kan vinden en dat de lokale aanpak niet doorkruist. Uiteindelijk is het echter aan de Minister om, na overleg met die burgemeesters, te beslissen over de inzet van de voorgestelde bevoegdheden. Artikel 7 omvat geen instemmingsvereiste van betrokken burgemeesters. Deze leden vragen voorts of er andere voorbeelden zijn van bestuurlijk opgelegde maatregelen waarvan het overtreden een misdrijf oplevert. Hierop antwoord ik dat een overtreder van bijvoorbeeld een gebiedsverbod op grond van artikel 172a van de Gemeentewet kan worden vervolgd op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht, dat bepaalt dat het opzettelijk niet voldoen aan een krachtens wettelijk voorschrift gegeven bevel strafbaar is als misdrijf.

Artikel 8 en 9

Ik onderschrijf de opmerking van de leden van de CDA-fractie dat het niet inleveren van reisdocumenten strafbaar moet zijn gesteld. Hierin is voorzien, doordat het op grond van artikel 447b van het Wetboek van Strafrecht strafbaar is als betrokkene het reisdocument niet (tijdig) inlevert. Betrokken kan worden gestraft met een geldboete van de tweede categorie (per 1 januari 2016: maximaal € 4.100).

Voorts vragen deze leden of ook het voorzetten van een activiteit nadat een vergunning of subsidie is ingetrokken strafbaar zou moeten worden gesteld, of in elk geval niet zonder consequenties zou mogen blijven. Deze leden antwoord ik dat de activiteit met het oog waarop een subsidie is verleend door het enkele intrekken van deze subsidie, ook als dit op grond van het voorgestelde artikel 6 geschiedt, nog niet onrechtmatig wordt. Het verlenen van subsidie staat niet gelijk aan het verlenen van toestemming voor een activiteit. Bij voortzetting van een activiteit na de intrekking van een vergunning ligt dat anders. Een vergunning is een beschikking waarbij een bepaalde activiteit wordt toegestaan, die zonder die vergunning verboden zou zijn. Na intrekking van een vergunning voortzetten van de activiteit is dan ook een overtreding van dat verbod, die reeds strafbaar is gesteld. Daarnaast geldt dat tegen gedragingen die een strafbaar feit opleveren ook strafrechtelijk wordt opgetreden, of aan de betreffende activiteit nu een (al dan niet ingetrokken) subsidie of vergunning gekoppeld is of niet.

Artikel 13

De leden van de SGP-fractie merken op dat in artikel 13 wordt bepaald dat het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, en dat in dat besluit zo nodig toepassing wordt

gegeven aan artikel 12 van de Wet raadgevend referendum. Deze leden vragen op welke gronden de regering voor deze facultatieve regeling kiest. In reactie op deze leden antwoord ik dat niet op voorhand kan worden uitgesloten dat geoordeeld wordt dat inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel geen uitstel kan lijden. Die beoordeling wordt gemaakt wanneer over het moment van inwerkingtreding wordt besloten. Dat geschiedt in het geval van dit wetsvoorstel bij koninklijk besluit. De formulering van artikel 13 houdt de mogelijkheid open om bij dat inwerkingtredingsbesluit toepassing te geven aan artikel 12 van de Wet raadgevend referendum. In dat geval zal in de toelichting op dat besluit moeten worden gemotiveerd waarom de inwerkingtreding geen uitstel kan lijden en derhalve moet worden afgeweken van artikel 8 en 9 van de Wet raadgevend referendum.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur